

# VU Research Portal

## Ruimtelijke ordening in Nederland

Bruinsma, F.R.; Koomen, E.

2018

### **document version**

Other version

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Bruinsma, F. R., & Koomen, E. (2018). *Ruimtelijke ordening in Nederland*. Vrije Universiteit / Afd. Ruimtelijke Economie.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Ruimtelijke ordening in Nederland

September 2018



## De dam in de rivier

*“Een groepje pioniers vestigt zich aan de oevers van een trage laaglandrivier, eerst aan de ene oever en later ook aan de andere. Ze besluiten de twee nederzettingen met elkaar te verbinden. Ze leggen een dam in de rivier en dwingen het uitgaande water zodoende tot de nederige doorgang door een sluis. De aanleg van de dam is een zwaar werk, en we kunnen het ons voorstellen als een blubberige bedoening maar ook als een heldendaad. .... Zijn bestaan is al snel vanzelfsprekend. Mensen lopen er zomaar overheen, jong en oud, rijk en arm, achteloos en gedachteloos, iedere dag weer. .... Maar hoe gewoon de dam ook wordt, hij blijft een wonder. Door de aanleg is de wereld gekanteld. Niet langer geeft de rivier de hoofdrichting aan in dit landschap, voortaan doet de mens dat, met zijn dam en zijn wegen. Het land heerst over het water. En de dam krijgt een prominente plaats in de naam van de nederzetting waarvan we niet weten hoe die voorheen heette, maar die in de volgende eeuwen wereldberoemd zal worden: Amsterdam.”*

*Fred Feddes, 2012, p.8*

Frank Bruinsma & Eric Koomen  
Afdeling Ruimtelijke Economie  
Vrije Universiteit  
Amsterdam



## Inhoud

1.	Inleiding.....	1
1.1	Ruimtelijke ordening en Aarde en economie .....	1
1.2	Opkomst ruimtelijke ordening .....	4
1.3	Leeswijzer.....	8
2.	Economische onderbouwing van ruimtelijk orderingsbeleid .....	10
2.1	Ruimtelijke ordening en marktfalen .....	10
2.1.1	Externaliteiten.....	11
2.1.2	Publieke goederen .....	14
2.1.3	Marktmacht .....	16
2.1.4	Incomplete markten: gebrek aan coördinatie .....	18
2.1.5	Asymmetrische informatie.....	19
2.2	Marktfalen, ruimtelijke ordening en de waarde van vastgoed .....	20
2.3	Aanvullende redenen voor overheidsingrijpen .....	22
2.4	Schaarste van grond.....	24
2.4.1	Kenmerken van de grondmarkt .....	24
2.4.2	Schaarste en overheidsinterventie .....	25
2.5	Conclusies .....	28
3.	Ruimtelijke inrichting van Nederland: Filosofie en Concepten .....	30
3.1	Aanleiding tot nationaal ruimtelijk orderingsbeleid .....	30
3.2	De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958) .....	31
3.3	Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1960) .....	32
3.4	Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966) .....	33
3.5	Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973-1977).....	35
3.6	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988-1997) .....	36
3.7	Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2002).....	38
3.8	Nota Ruimte (2004).....	40
3.9	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012).....	41
4.	Ruimtelijke inrichting van Nederland: Woningmarkt .....	42
4.1	De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958) .....	43
4.2	Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1960) .....	43
4.3	Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966) .....	44
4.4	Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973-1977).....	46
4.5	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988-1997) .....	47

4.6 Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2002).....	51
4.7 Nota Ruimte (2004).....	52
4.8 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012).....	52
5. Ruimtelijke inrichting van Nederland: Werken en infrastructuur .....	54
5.1 De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958) .....	54
5.2 Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966) .....	54
5.3 Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966) .....	55
5.4 Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973-1977) .....	59
5.5 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988-1997) .....	59
5.6 Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2002).....	63
5.7 Nota Ruimte (2004).....	65
5.8 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012).....	67
6. Ruimtelijke inrichting van Nederland: Landelijke gebieden .....	68
6.1 De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958) .....	68
6.2 Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1960) .....	68
6.3 Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966) .....	69
6.4 Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973-1977) .....	69
6.5 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988-1997) .....	69
6.6 Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2002).....	70
6.7 Nota Ruimte (2004).....	72
6.8 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012).....	73
7. Slotwoord.....	75
Referenties .....	76

# 1. Inleiding

## 1.1 Ruimtelijke ordening en Aarde en economie

Waarom is het ruimtelijke ordeningsbeleid zo belangrijk voor de opleiding Aarde en economie?

Ruimtelijke ordening betreft het reguleren van het landgebruik. Met andere woorden; overheden (het Rijk, de provincies, de gemeenten, maar ook de waterschappen en in toenemende mate de EU) zien zich genoodzaakt in te grijpen in het gebruik van ruimte. Op deze noodzaak tot overheidsingrijpen komen we terug in het tweede hoofdstuk van deze syllabus. Vooralsnog volstaat dat de overheden richtlijnen aangeven dan wel beperkingen opleggen aan de burger en lagere overheden over de wijze waarop het grondgebied ingericht dient te worden. Het landschap dat wij om ons heen waarnemen, of het nu natuur, agrarisch gebied of stedelijk gebied is, is dan ook in hoge mate bepaald door het ruimtelijke ordeningsbeleid dat sinds jaar en dag in Nederland gevoerd is. Om de inrichting en het gebruik van het landschap te begrijpen moeten we dan ook het ruimtelijke ordeningsbeleid kennen dat zo bepalend is geweest voor de vormgeving hiervan.

Tegelijkertijd is het ruimtelijke ordeningsbeleid de belangrijke verbindende schakel tussen de 'aarde' en de 'economie' component van deze studie.

De 'aarde' component betreft de processen die de aarde continu veranderen, hoe zij interacteren in ruimte en tijd en de uiterlijke verschijningsvormen waar deze processen toe leiden<sup>1</sup>.

De 'economie' component betreft het zo efficiënt mogelijk aanwenden van het schaarse productiemiddel ruimte ter maximalisering van het algemene nut (welvaart/welzijn) van de bevolking.

De 'aarde' component stelt veelal de randvoorwaarden voor de 'economie' component.

Zeekleigebieden zijn bijvoorbeeld uitermate geschikt voor akkerbouw, maar inefficiënt om in te zetten voor veeteelt; met akkerbouw is op zeekleigebieden immers een veel hogere productie te realiseren dan met veeteelt. Voor veeteelt lenen zich bij uitstek veengebieden, die op hun beurt weer ongeschikt zijn voor akkerbouw door hun fysische en hydrologische kenmerken waardoor zware akkerbouwmachines simpelweg wegzakken in het veen.

Bovenstaande voorbeelden zijn op zich heel logisch, maar al te vaak staan planologische beslissingen ter discussie. Dit komt voor een deel door miscommunicatie tussen de aardwetenschappelijke ingenieurswereld en de meer beleidsmatig georiënteerde economen/planologen wereld. Waarom moeten er woningen gerealiseerd worden in de Zuidplaspolder? Dit is met -6,74 m NAP de diepste polder in Nederland en daarmee het afvoerputje wanneer ergens in de omgeving een dijkdoorbraak plaatsvindt. Planologisch is het een interessante locatie binnen de Randstad, maar vanuit aardwetenschappelijk perspectief is het *not done* hier te bouwen. Hier ligt een taak voor de opleiding Aarde en economie om de brug te slaan tussen beide werelden.

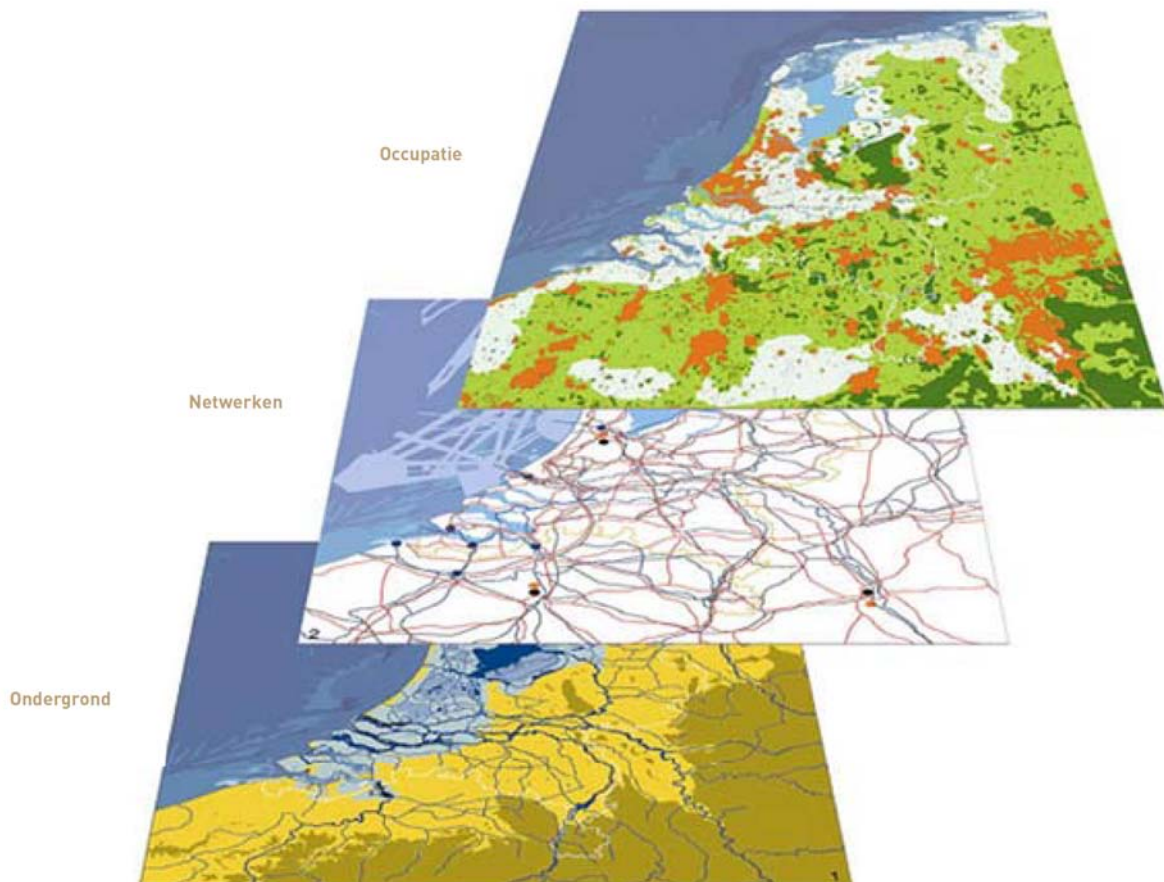
Al lange tijd wordt er gevraagd om deze multidisciplinaire kennis. Zo wordt in de inleiding van eerste nota van de ruimtelijke ordening uit 1960 al gesteld dat: "Zodra een bevolking zich blijvend op een bepaald grondgebied vestigt, ontstaat daar een wisselwerking tussen de grond en hen, die daarop

---

<sup>1</sup> Aardwetenschappen valt grofweg uiteen in twee deelwetenschappen: geologie bestudeert processen binnen in de aarde, en fysische geografie bestudeert processen op het oppervlak van de aarde, het contactvlak van gesteente, water en atmosfeer.

wonen. De voedselvoorziening, het wonen en het werken, het verkeer en allerlei menselijke activiteiten maken niet alleen aanspraak op de grond, maar werken ook in op de vorm en gestalte daarvan” (Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (Min. V&B), 1960, p.9). Met deze uitspraak wordt een duidelijke wederzijdse relatie gelegd tussen de fysische processen en kenmerken van het landschap en menselijke activiteiten en grondgebruik. Deze relatie wordt nog explicieter onderkent in de vijfde nota ruimtelijke ordening en daarop volgde nota ruimte waarin de lagenbenadering wordt geïntroduceerd. De inrichting van het land wordt hierin ontleedt in drie lagen:

1. De ondergrond geeft de natuurlijke omstandigheden weer waarin ruimtelijke veranderingen optreden. Bodem-, water-, en milieuproblemen komen hier tot uiting als natuurlijke systemen worden aangetast. Deze ‘aarde’ laag levert de basiscondities voor de ontwikkelingsmogelijkheden in de volgende lagen.
2. De laag van de netwerken is samengesteld uit het geheel van wegen, spoorwegen, vaarwegen, bus- en pijpleidingen, digitale netwerken, havens, luchthavens en overstappunten. De inrichting van de netwerken is deels gedicteerd door de natuurlijk ondergrond en biedt zelf weer mogelijkheden en beperkingen aan de occupatielaag.
3. De occupatielaag omvat wonen, werken en recreëren en is zichtbaar in het onderscheid tussen stad en land en tussen bebouwde en onbebouwde ruimte. De occupatie- en netwerkenlaag worden in belangrijke mate gestuurd door economische processen. Ruimtelijke ordening tracht die processen zodanig te sturen dat een efficiënte en rechtvaardige inrichting tot stand komt.



*Figuur 1.1 De ruimtelijke inrichting ontleedt in drie lagen. Bron: Nota Ruimte (2004)*

Ruimtelijk ordeningsbeleid wordt pas van belang wanneer er druk op het ruimtegebruik komt en door inefficiënt grondgebruik schaarste aan grond ontstaat. In 1960 werd dat als volgt verwoord: “Geleid of ongeleid begint ruimtelijke ontwikkeling in een voortdurende relatie met de toeneming van het aantal inwoners, de groei van het economisch leven en de sociale, culturele en geestelijke ontplooiing van het volksleven” (Min. V&B, 1960, p.9-10). Met ‘Geleid of ongeleid’ wordt aangegeven dat in sommige gevallen sturing noodzakelijk is om de ruimtelijke ontwikkeling in goede banen te leiden. Volgens de Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland is er sprake van ruimtelijke ordening “wanneer van overheidswege bewust getracht wordt aan het ruimtelijke ontwikkelingsproces leiding te geven. Men beweegt zich daarbij tussen twee polen: de mens en de bodem” (Min. V&B, 1960, p.10). ‘De mens’ verwijst hierbij naar het zo efficiënt mogelijk aanwenden van de schaarse ruimte en ‘de bodem’ naar de verschijningsvormen en processen in het landschap. Duidelijker kan deze nota het niet verwoorden: bij ruimtelijke ordening gaat het om de afstemming tussen aarde en economie!

In de eerste nota wordt dus gesteld dat er een relatie bestaat tussen ontwikkelingen in de maatschappij en de manier waarop de ruimtelijke ordening ruimtelijke ontwikkelingen probeert te sturen of geleiden. De ruimtelijke ordening is daarmee context gebonden: zowel in tijd als ruimte. Kreukels (1985) ziet ruimtelijke ordening als ‘kind van zijn tijd’. Spit en Zoete (2009) stellen dat ruimtelijke ordening hiermee tekort wordt gedaan: immers, ruimtelijke ordening tracht voor te lopen op maatschappelijke ontwikkelingen door zich bezig te houden met de (verre) toekomst. Zij definiëren ruimtelijke ordening als volgt: *“Ruimtelijke ordening omvat het zoekproces voor de ruimtelijke inrichting van een veranderende samenleving en het maken van keuzes hoe en waar functies tot hun recht komen, vooral met het oog op lange(re) termijn ontwikkeling, inclusief de reflectie daarop”* (Spit en Zoete, 2009, p.15).

In Nederland ligt artikel 21 van de Grondwet aan de basis van de ruimtelijke ordening: ‘De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu’. Deze grondwettelijke basis is verder onder meer uitgewerkt in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO, Tweede Kamer, 1965) en de vernieuwde Wet Ruimtelijke Ordening (Wro, 2008<sup>2</sup>). De Crisis- en herstelwet (Chw, 2010) wijzigde deze regelgeving op onderdelen om geplande bouwprojecten te versnellen. Naar verwachting zal in 2021 een nieuwe Omgevingswet alle regelgeving op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water bundelen.

In deze syllabus zal de definitie van ruimtelijke ordening gehanteerd door Spit en Zoete (2009) worden aangehouden. In deze syllabus wordt getracht een schets te geven van de huidige inrichting van Nederland zoals dat voort gekomen is uit het met name door de Rijksoverheid gevoerde ruimtelijke ordeningsbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog.

Deze benadering brengt een beperking met zich mee: ruimtelijke planning is niet uitsluitend voorbehouden aan de Rijksoverheid, immers lagere overheden, bedrijven en instellingen maken ook hun eigen plannen die ruimtelijke consequenties tot gevolg hebben. De Rijksoverheid maakt echter de Planologische Kernbeslissingen (PKB’s), waaraan de overige ruimtelijke plannen van lagere overheden (streek- en bestemmingsplannen) worden getoetst. Op hun beurt worden de ruimtelijke consequenties van plannen van bedrijven, instellingen en ook particulieren getoetst door de lagere overheden. In grote lijnen wordt het ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland dus uitgezet door de

---

<sup>2</sup> Wet en regelgeving is eenvoudig digitaal in te zien, zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2018-07-01>



Rijksoverheid en volstaat in deze syllabus de behandeling van deze nationale ruimtelijke ordeningsnota's (PKB's).

#### *Verskillende dimensies in tijd en ruimte*

"Alles vloeit" is een rekbare uitspraak: water vloeit sneller dan stroop, geluid 'vloeit' weer sneller dan water maar is weer langzamer dan licht. Een dergelijk verschil in dynamiek is ook terug te vinden tussen aardwetenschappelijke processen en economische processen. Bij aardwetenschappelijke processen heb je het al gauw over processen die in de loop van tienduizenden jaren plaatsvinden (denk aan tektoniek), terwijl economische processen veelal binnen het tijdsbestek van een paar jaar plaatsvinden (denk aan het afwisselen van perioden van hoog- en laagconjunctuur). Ruimtelijke ordeningsprocessen sluiten dicht aan bij de meeste economische processen dan bij aardwetenschappelijke processen. In de ruimtelijke ordening probeert men de ruimtelijke inrichting in de gewenste richting te sturen voor een periode van 10 tot hooguit 30 jaar. Planologen spreken dan van lange termijn ontwikkelingen hetgeen opgaat in vergelijking met economische processen maar niet in vergelijking met aardwetenschappelijke processen. Op een dergelijke termijn worden de meeste aardwetenschappelijke ontwikkelingen niet eens waargenomen! Economen en planologen nemen aardwetenschappelijke processen veelal aan als een statisch gegeven in plaats van een dynamische ontwikkeling, simpelweg omdat in de tijdsdimensie waarbinnen zij acteren de meeste aardwetenschappelijke processen zich amper ontwikkelen. Aardwetenschappers op hun beurt hebben de neiging om economische en planologische ontwikkelingen niet in de beschouwing op te nemen.

Veel vergelijkbaarder zijn aardwetenschappelijke en economische processen wanneer gekeken wordt naar de ruimtelijke dimensie. In beide wetenschappen spelen zich processen af welke waar te nemen zijn van wereldschaal tot microniveau. Denk aan klimaatverandering en handelsverdragen op wereldniveau tot de erosie van een akker en de ontwikkeling van een individueel bedrijf op microniveau. Hier is ruimtelijke ordening een beperkende factor: het maximale schaalniveau waar ruimtelijke ordening plaats vindt is op landelijk niveau, alhoewel met akkoorden over landingsrechten voor het vliegverkeer en dergelijke ook op wereldschaal gesproken mag worden van internationale afspraken die - zij het indirect - een duidelijke impact zullen hebben op de ruimtelijke ontwikkeling. In het algemeen mag gesteld worden dat zelfs binnen samenwerkingsverbanden als de Europese Unie en de Verenigde Staten de individuele lidstaten bepalend zijn voor de ruimtelijke inrichting van hun grondgebied.

## **1.2 Opkomst ruimtelijke ordening**

Ruimtelijke ordening, de regulering van grondgebruik, kent een lange historie. Al in het oude Rome waren burgers verplicht om een bepaalde hoeveelheid ruimte tussen hun huis en de straat vrij te houden. In de 16<sup>de</sup> eeuw werd in Londen getracht de bebouwing in landelijk gebied op een grotere afstand dan drie mijl buiten de stadspoorten te voorkomen.

In Nederland bestaat ook een lange traditie op het gebied van ruimtelijke ordening, al is het moeilijk aan te geven wanneer ruimtelijke ordening precies begon. Als ruimtelijke ordening wordt gedefinieerd als overheidsingrijpen dan kunnen de vroege middeleeuwen als startpunt beschouwd worden. In deze tijd ontstonden de eerste steden en werden de eerste regulerende verordeningen opgesteld door de lokale stadsbesturen. Bijvoorbeeld was het voor sommige economische activiteiten verboden zich binnen de stadswallen te vestigen omdat zij brand konden veroorzaken. Denk hierbij aan bierbrouwerijen en smederijen. In die tijden was brand een grote bedreiging voor steden omdat deze voornamelijk uit houten huizen opgetrokken waren. Ondanks het belang van deze economische activiteiten (bier was in die tijd het enige veilig te drinken vocht, aangezien het water in steden veelal ernstig verontreinigd was door het ontbreken van bijvoorbeeld riolering) waren zij dus uit het 'stedelijk' gebied verbannen. Wanneer ruimtelijke ordening breder wordt gedefinieerd als het samen

optrekken tegen - natuurlijke - bedreigingen dan is ruimtelijke ordening veel ouder. Denk aan de bouw van terpen (vanaf 500 v. Chr.) en later dijken (vanaf 1200) in de strijd tegen de zee. Het was onmogelijk alleen het eigen huis en bouwland te beschermen en dus werd in het algemeen belang terpen of een dijk gezamenlijk aangelegd.

Vanaf 1608 werden de eerste polders aangelegd door het droogpompen van meren die ontstaan waren door de veenafravingen: de zogenoemde droogmakerijen. Deze polders werden niet alleen aangelegd om nieuwe vruchtbare landbouwgebieden te ontwikkelen op de bodems van de drooggevalle meren voor de voedselproductie van de snel groeiende steden, maar ook om te voorkomen dat waardevol veen werd weggeslagen tijdens stormen. Veen werd gedroogd tot turf en deze turf werd gebruikt voor de verwarming van de huizen en voor het koken.

Tegenwoordig vinden wij het heel gewoon dat bijna half Nederland onder zeewaterniveau ligt. Bedacht moet worden dat alle vroege ruimtelijke ordeningsactiviteiten die dit mogelijk maken, zoals dijk aanleg, droogmakerijen, inpolderingen, etc. uniek in hun soort waren en geïnitieerd werden door een groot aantal verschillende initiatiefnemers.

Pas bij de Zuiderzeewerken van Cornelis Lely (1891) en het Deltaplan (1950), de latere Deltawerken (1958), was er sprake van een nationaal plan en sturing door de Rijksoverheid. Voor de Deltawerken is in 1959 zelfs de Deltawet ingevoerd om de uitvoering van de bouw te regelen. Voor deze majeure plannen ter verdediging van Nederland tegen het water was de Rijksoverheid incidenteel betrokken bij projecten op het terrein van inpoldering, dijk aanleg, wegaanleg en spooraanleg. Er was geen sprake van een structureel ruimtelijke ordeningsbeleid of ruimtelijke ordeningssysteem op het nationale niveau. Gegeven de hoge bevolkingsdichtheid in met name het Westen van het land waren er met name lokale ruimtelijke ordeningsrichtlijnen voor bijvoorbeeld stadsuitbreidingen. De Woningwet uit 1901 was de eerste wet waarin op nationaal niveau uniforme richtlijnen vastgelegd werden met betrekking tot stadsuitbreidingen. De Woningwet en de Gezondheidswet, beide uit 1901, worden daarom vaak gezien als het startpunt van het nationale ruimtelijke ordeningsbeleid van Nederland. Dat dit beleid in de loop der jaren zou uitgroeien tot een van de meest stringente ruimtelijke ordeningssystemen wereldwijd was toen echter nog niet te voorzien.

Het belangrijkste doel van de Woningwet en de Gezondheidswet was een einde te maken aan de ongezonde leefsituatie van de armen in de samenleving. In de snel uitdijende steden die zwaar leunden op de industrie moest gezorgd worden voor een gezond woonklimaat voor de arbeidersbevolking. De nieuwe woonwijken die in hoog tempo uit de grond werden gestampt moesten voorzien worden van elementaire basisvoorzieningen zoals goed drinkwater en riolering. Ook werden er eisen gesteld aan de bouwkwaliteit en veiligheid. Door goede isolatie en doorluchting moest schimmelvorming worden voorkomen. Er moest brandveilig materiaal gebruikt worden en de voorgevels moesten op één rij komen om de woningen goed toegankelijk te maken voor de brandweer. De Woningwet verplichte steden in het hele land een bestemmingsplan op te stellen voor deze uitbreidingsgebieden. Dit bestemmingsplan moest iedere 10 jaar geactualiseerd worden. Deze bestemmingsplannen waren verplicht en wettelijk bindend. Bouwvergunningen worden vervolgens alleen afgegeven wanneer ze binnen het geldende bestemmingsplan passen. Hiermee werd de basis gelegd voor het huidige ruimtelijke ordeningssysteem, waarbij het bestemmingsplan het enige wettelijke bindende ruimtelijke plan is, al is het nu verplicht voor het hele gemeentelijke grondgebied

en niet alleen voor uitbreidingsplannen. Gemeenten hebben nu veelal twee bestemmingsplannen: één voor de bebouwde kom en één voor het buitengebied.

#### *De Beemster*

De eerste droogmakerij, de Beemster, is aangelegd in de periode 1608-1612 zowel voor de voedselvoorziening van Amsterdam als het beschermen van omliggende veengebieden. Dit oude veengebied rond het afwateringsriviertje de Bamestra was door ontginning van het veen en stormvloeden uitgegroeid tot een binnenzee die in open verbinding stond met de Zuiderzee. Hoewel de droogmakerij geïnitieerd werd door de regionale overheid - het Hof van Holland - werden de kosten gedragen door rijke Amsterdamse kooplieden van de Verenigde Oost-Indische Compagnie (VOC). Een eerste voorbeeld van publiek-private samenwerking, waarop sinds 1980 zo zwaar wordt ingezet door de zich terugtrekkende Rijksoverheid. Jan Adriaanszoon Leeghwater - hoe passend kan een naam zijn - gebruikte 43 poldermolens om de 7.200 ha. grote droogmakerij te bemalen en uiteindelijk 50 molens om het waterpeil in de droogmakerij in stand te houden.



*Figuur 1.2: De Beemsterpolder in 1644. Bron: [http://static.nai.nl/polders/e/polders/beemster\\_e](http://static.nai.nl/polders/e/polders/beemster_e)*

De kwel was in de jaren na de drooglegging dermate hoog dat er meer molens nodig waren om de polder droog te houden dan om de polders droog te leggen! Het land werd ingedeeld in een rechthoekig patroon van sloten, kanalen en wegen met smalle, diepe kavels met de boerderij op de kop en verdeeld onder de investeerders. De kwaliteit van de landbouwgrond was dusdanig hoog dat de investeerders in 1 jaar hun geld eruit hadden. De begrippen 'durf-investeerder' en 'durf-kapitaal' zijn dan ook niet van recente datum: de hele VOC is ermee opgebouwd. Menig VOC-schip keerde niet veilig terug in Amsterdam, maar verging of werd gekaapt. Slechts 1 op de 3 schepen keerde met specerijen gevuld terug in Amsterdam. Toch was het in die periode niet moeilijk kooplieden te vinden die bereid waren dit risico te nemen. Wanneer een schip Amsterdam binnenliep, liepen ook de investeerders financieel binnen.

Sinds 1999 staat de Beemster op de UNESCO-Werelderfgoedlijst. De droogmakerij bezit nog steeds het geometrische verkavelingspatroon, enkele statige buitenplaatsen van VOC-kooplieden uit de Gouden Eeuw en de zo kenmerkende stolpboerderijen.

Gedurende de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw werd door de industrialisatie en voortgaande verstedelijking de dagelijkse interactieruimte van de bevolking met betrekking tot wonen, werken en recreëren aanzienlijk vergroot. Als gevolg van de toenemende mobiliteit verruimde het *daily-activity-pattern* zodanig van stad naar stad met ommeland dat er afspraken gemaakt moesten worden tussen

de stad en de omliggende gemeenten met betrekking tot de ontwikkeling van woningen, bedrijfsterrein, infrastructuur en recreatiegebieden. Deze eerste intergemeentelijke afspraken kregen hun beslag in streekplannen. De eerste streekplannen verschenen kort voor het begin van de Tweede Wereldoorlog. De streekplannen waren beperkt in ruimtelijke omvang tot gebieden waar sprake was van een sterke eenheid in met name woon-werkrelaties en alle streekplannen bij elkaar gaven een verre van volledige dekking van Nederland. De belangrijkste aanleiding voor de noodzaak om op een hoger dan lokaal ruimtelijk schaalniveau het land te gaan inrichten was de toegenomen mobiliteit van de bevolking door de opkomst van de fiets, trein, tram en in mindere mate de auto als gevolg van de industrialisering van de samenleving. Door de eeuwen heen was de dagelijkse actieradius voor een uur gaans tamelijk constant beperkt gebleven tot circa 5 kilometer, de afstand die per voet, paard/paardenwagen of trekschuit afgelegd kan worden. Aan het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw kon echter, bij gelijkblijvende reistijd, door de introductie van nieuwe vormen van vervoer de reisafstand van woon-werkverkeer sterk toenemen. Alleen per fiets kon al ruim de dubbele afstand in een uur afgelegd worden. Neem daarbij de sterke verbetering - zowel door uitbreiding als in kwaliteit - van het infrastructuurnetwerk en het is duidelijk dat de actieradius van de bevolking aan het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw sterk toenam.

De Tweede Wereldoorlog had een grote invloed op de snelheid waarmee het ruimtelijk ordeningsbeleid zijn intrede deed met name op nationaal niveau. De productiecapaciteit van het land - zowel industrie als infrastructuur - waren ernstig beschadigd en er was een enorm tekort aan woonruimte. De naoorlogse periode van wederopbouw wordt vaak beschreven als een economisch wonder. Met behulp van de Marshallgelden uit Amerika werd de wederopbouw voortvarend opgepakt. In tegenstelling tot de periode na de Eerste Wereldoorlog, werd de Duitse economie niet langer uitgeknepen door de geallieerde overwinnaars, maar had men geleerd dat men ook de verliezers moest helpen met de wederopbouw om duurzaam vrede te bewerkstelligen. Dus ook de Duitse economie werd ondersteund met Marshallgelden. Dit was erg belangrijk voor de Nederlandse economie omdat Nederland een sterke doorvoerfunctie heeft voor het Duitse achterland, denk aan het Ruhrgebied. De Nederlandse economie was - en is nog steeds - sterk verknoopt met de Duitse economie en profiteerde dan ook sterk van het Duitse *Wirtschaftswunder*.

In tegenstelling tot de periode voor de Tweede Wereldoorlog bemoeide de Rijksoverheid zich nu intensief met de wederopbouw van de Nederlandse economie en ruimtelijke inrichting. Lange tijd heerste de gedachte van een maakbare samenleving. De overheid greep rechtstreeks in, in economische processen van herstel en ging uit van de gedachte dat de economische ontwikkeling van het land gepland en gestuurd kon worden. Dit bijna onvoorwaardelijke vertrouwen in de maakbaarheid van de samenleving heeft het ruimtelijk beleid in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw sterk gedomineerd.

Het Westen van het land werd gezien als de economische motor achter het economisch herstel en het ruimtelijke ordeningsbeleid richtte zich in eerste instantie op de Randstad: het stedelijk hoefijzer dat Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en later ook Utrecht omvatte. In 1951 werd de 'Werkcommissie Westen des Lands' ingesteld bij de 'Rijksdienst voor het Nationale Plan' dat een ruimtelijk ontwikkelingsplan moest opstellen voor de westelijke provincies (Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958). Echter, tegen de tijd dat deze Werkcommissie in 1958 haar plan gereed had, was het al duidelijk geworden dat ook de rest van het land dringend om een ontwikkelingsplan verlegen zat. Structurele veranderingen in de landbouw, zoals mechanisatie, schaalvergroting en de daarbij

behorende ruilverkaveling, hadden geleid tot een sterke uitstoot van arbeidskrachten in de agrarische sector. Dit had geleid tot een sterke emigratie van bevolking vanuit de landelijke gebieden in het noorden, oosten en in mindere mate het zuiden van het land naar het Westen en zelfs tot een sterke emigratie van landarbeiders die in, bijvoorbeeld, de Verenigde Staten, Canada en Nieuw Zeeland hun geluk gingen beproeven. Enerzijds leidde deze exodus uit de landelijke gebieden tot een ondermijning van de leefkwaliteit in deze landelijke gebieden. Er dreigde te weinig draagkracht te ontstaan voor het aanbieden van een duurzaam voorzieningenniveau in het landelijk gebied. Aan de andere kant konden de steden in het Westen door de hoge woningnood de toestroom van bevolking niet opvangen.

Aan het eind van de jaren '50 van de vorige eeuw ontstond dan ook een sterke behoefte aan een echt nationaal ruimtelijk ordeningsplan waarin zowel rekening gehouden werd met de geschatte bevolkingsgroei van 1 miljoen inwoners in 20 jaar in de Randstad als het voorkomen van de geschatte bevolkingskrimp van een half miljoen inwoners in het noorden en oosten van het land.

Uiteindelijk zijn de ontwikkelingen anders verlopen dan men toen had voorzien, mede als gevolg van de economische crises die begin van de jaren '70 van de vorige eeuw uitbraken. Toen kwam men er ook achter dat de maatschappij niet zo maakbaar was als men aanvankelijk had aangenomen. Men kwam er achter dat ruimtelijke ordening ook te maken had met het ontwikkelen van een duurzame samenleving. Heden ten dage wordt ruimtelijke ordeningsbeleid meer ingezet op het voorkomen van ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen dan op controle en sturing van deze processen.

### 1.3 Leeswijzer

In deze syllabus wordt de ontwikkeling in het ruimtelijke ordeningsbeleid beschreven aan de hand van de nationale beleidsstukken, zoals deze vanaf 1960 zijn verschenen. Hierbij wordt gekeken naar het beleid ten aanzien van de woningmarkt, bedrijvigheid & infrastructuur en landelijke gebieden.

Alvorens echter deze deelgebieden te beschrijven zal eerst in hoofdstuk 2 een verhandeling gegeven worden van de economische rechtvaardiging van de overheid om in te grijpen in het maatschappelijke verkeer.

In hoofdstuk 3 worden de filosofie en de belangrijkste concepten beschreven waaraan het ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland is opgehangen. Dit wordt gedaan aan de hand van de landelijke nota's ruimtelijke ordening die sinds 1958 zijn verschenen. De filosofie achter, en de concepten uit, deze Rijksnota's worden in dit hoofdstuk in chronologische volgorde beschreven. Het is belangrijk de samenhang tussen filosofie en concepten te begrijpen en de ontwikkeling daarin te kunnen plaatsen in een historisch perspectief (tijdslijn).

In hoofdstuk 4 wordt wederom aan de hand van een chronologische bespreking van de Rijksnota's nader ingegaan op de ontwikkelingen in de woningmarkt in Nederland vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw. Belangrijk is dat door de jaren heen er een verschuiving heeft plaats gevonden van een kwantitatief tekort op de woningmarkt naar een kwalitatieve mis-match op de woningmarkt.

In hoofdstuk 5 is het de beurt aan ontwikkelingen in aan aanbod van werkgelegenheidslocaties – van industrieterreinen tot kantoren parken – en het aanbod van infrastructuur. Het aanbod van werkgelegenheidslocaties en infrastructuur zijn in het ruimtelijke ordeningsbeleid nauw gerelateerd.

In hoofdstuk 6 komt tenslotte het beleid met betrekking tot het landelijk gebied aan bod. Hier spelen met name zaken als ruimtelijke verdringing omdat meerdere functies een ruimtelijke claim leggen op dezelfde gebieden.

De beschrijving van de thema's in de hoofdstukken 4 tot en met 6 zal allemaal plaatsvinden door het chronologisch doorlopen van de Rijksnota's met betrekking tot het ruimtelijke ordeningsbeleid. Er zijn echter talloze sectorale nota's geschreven bijvoorbeeld door het huidige Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Defensie, etc., (en al hun voorgangers met andere namen) die van grote invloed zijn geweest op de ruimtelijke ordening van Nederland. Op vele momenten zullen deze nota's aangehaald worden. Van belang te weten is dat niet van je verwacht wordt iedere nota met het juiste jaartal te kunnen reproduceren. Wat van je verwacht wordt is dat je de ontwikkeling in denkwijze en de daaraan gekoppelde ruimtelijke ontwikkelingspaden in de juiste chronologische volgorde weet te plaatsen en in de juiste historische context. Het is bijvoorbeeld van belang dat je begrijpt hoe het ruimtelijke ordeningsbeleid heeft ingespeeld op de eenwording van de Europese markt in 1992.

Zoals je al in dit inleidende hoofdstuk hebt gezien met betrekking tot bijvoorbeeld de Beemster, kom je in de hoofdstukken regelmatig teksten tegen die in een kader zijn geplaatst. Deze tekstkaders onderbreken de verhaallijn in het hoofdstuk met een nadere toelichting, uitwerking, case-study of iets dergelijks. Ze dienen dan ook om de leerstof inzichtelijk te maken en te doorgronden. Daarmee behoren ze tot de stof die je geacht wordt te kennen en te kunnen toepassen op het tentamen.

Tenslotte, is de syllabus op dit moment nog niet volledig gereed. Daarbij is ruimtelijke ordening een dynamisch onderwerp en de beschrijving daarvan in dit document slechts een momentopname. Echter, de huidige versie van syllabus vormt, samen met hetgeen besproken in de colleges en tijdens de excursieweek, de leerstof voor het onderdeel ruimtelijke ordening van het tentamen.

## 2. Economische onderbouwing van ruimtelijk ordeningsbeleid

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de economische argumenten die pleiten voor ruimtelijk ordeningsbeleid<sup>3</sup>. In paragraaf 2.1 komen een aantal vormen van marktfalen aan bod wanneer de ruimtelijke ontwikkeling volledig aan de markt over gelaten wordt. In paragraaf 2.2 gaan we in op efficiëntie redenen voor ruimtelijk ordeningsbeleid voortkomend uit dit marktfalen. In paragraaf 2.3 bespreken we een aantal aanvullende redenen waarom interventie in de ruimtelijke ontwikkeling van een land economisch verantwoord is. In paragraaf 2.4 gaan we tenslotte dieper in op de relatie tussen ruimtelijke ordening en beleid met betrekking tot de woning- en grondmarkt door te kijken naar het schaarstevraagstuk. Paragraaf 2.5 sluit af met enkele conclusies.

### 2.1 Ruimtelijke ordening en marktfalen

Waarom zou een overheid zich inmengen in de ruimtelijke ontwikkeling van een land? Waarom kan zij de ruimtelijke ontwikkeling niet overlaten aan de markt? Het marktmechanisme zou via prijszetting toch moeten leiden tot een efficiënte toedeling van de ruimte? In de praktijk blijkt echter dat de markt faalt in het realiseren van een efficiënte allocatie van schaarse goederen zoals land, woningen en infrastructuur.

In een vrijemarkteconomie, zal de allocatie van hulpbronnen - in dit geval grond - plaatsvinden op basis van beslissingen van consumenten en producenten die allen nastreven hun baten te maximaliseren en hun kosten te minimaliseren. Er is hierbij sprake van een efficiënte allocatie wanneer de resultante van dit marktproces is dat geen enkele economische actor er beter van kan worden zonder een andere economische actor te schaden. In economische termen wordt dan gesproken van Pareto optimaliteit. Echter wanneer schaarse goederen zoals land inefficiënt zijn verdeeld in een maatschappij dan is het in principe mogelijk de positie van sommige economische actoren te verbeteren zonder de belangen van andere economische actoren schade toe te brengen. Wanneer dat mogelijk is kan geen enkele actor bezwaar maken tegen een dergelijke verbetering van de efficiëntie en daarom is het algemeen aanvaard om met overheidsregulering de maatschappij in te richten om te corrigeren voor inefficiënte verdelingen.

Uit de economische theorie blijkt dat - onder bepaalde aannames/condities - de allocatie van schaarse goederen als gevolg van het functioneren van de markt leidt tot een efficiënte toedeling. Als aan alle aannames is voldaan, is het onmogelijk de positie van een economische actor te verbeteren zonder op zijn minst de positie van één andere actor ernstiger te schaden. Zulke acties, waarbij de belangen van anderen worden geschaad, worden niet gerechtvaardigd door het efficiëntie-beginsel en kunnen alleen verantwoord worden door waardeoordelen die niet kunnen worden afgeleid uit de economische theorie. Dat kan en mag: het is aan de overheid als vertegenwoordiger van het algemeen - lange termijn - belang te bepalen of zij bepaalde ingrepen in de ruimtelijke ordening wil doen laten plaatsvinden die niet aan dit efficiëntie-beginsel voldoen. Maar dergelijke beperkingen moeten wel goed gemotiveerd worden. In het artikel over bestemmingsplannen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) is dat als volgt verwoord “..voorschriften mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden”. Uiteindelijk is het aan de kiezer om op gezette tijden in het stemhokje het gevoerde beleid te ondersteunen of af te vallen.

---

<sup>3</sup> Met dank aan Jan Rouwendal, met wie ik voor het vak Real Estate Management een stuk geschreven heb over de economische onderbouwing van ruimtelijke ordening, dat ten grondslag heeft gelegen aan dit hoofdstuk.



Economen beroepen zich over het algemeen op het efficiëntie-beginsel en benadrukken ook het belang hiervan, hoezeer zij mogelijk ook de validiteit van andere argumenten voor overheidsingrijpen waarderen. Vanuit een puur economische - efficiëntie - invalshoek is inefficiëntie dus de enige reden voor ingrijpen in de uitkomsten van de werking van de markt. Inefficiëntie kan alleen voorkomen als niet aan één of meer van de randvoorwaarden (de aannames) wordt voldaan en dat wordt in de economische theorie marktfalen genoemd. Aangezien efficiënte toedeling van inefficiënt verdeelde goederen leidt tot een potentiële welvaartsverbetering, is het zich voordoen van een inefficiënte toedeling voor economen een voor de hand liggende reden om beleid te ontwikkelen om deze potentiële welvaartsverbetering gedeeltelijk of zo mogelijk geheel te benutten.

De voorwaarden om te komen tot efficiënte marktuitskomsten, worden ook wel de condities voor een 'volmaakte' of 'perfecte' markt genoemd. De markt faalt als deze condities imperfect zijn. Bekende voorbeelden van marktfalen met betrekking tot ruimtelijke ordening zijn: het voordoen van externaliteiten; het bestaan van publieke goederen; het voorkomen van marktmacht; het voordoen van incomplete markten; en het voordoen informatie-asymmetrie tussen economische actoren. In de navolgende paragrafen zullen deze vormen vijf van marktfalen besproken worden<sup>4</sup>.

### 2.1.1 Externaliteiten

Een externaliteit, ook wel extern effect genoemd, doet zich voor wanneer het gedrag van de ene economische actor het nut van een andere economische actor beïnvloedt via niet-monetaire variabelen waarvoor geen compensatie plaats vindt (zie Baumal en Oates, 1975).

Omdat er geen compensatie plaats vindt, vinden externe effecten buiten de markt plaats, vandaar de naam extern effect. Externe effecten kunnen voortkomen uit transacties op de markt, maar de economische actoren die de externe effecten ervaren hebben dan niet deelgenomen aan de transactie. De waarde van de externe effecten worden daardoor niet gereflecteerd in de marktprijs.

Het zich voordoen van externe effecten zijn de voornaamste reden voor overheidsingrijpen in de ruimtelijke ordening. Activiteiten ontplooid op één locatie hebben vaak effect op een andere - naastgelegen - locatie. Wanneer een geluidsoverlast veroorzakende fabriek zich vestigt in de nabijheid van een woonwijk, tast dit het welzijn van de bewoners aan zonder dat de fabriek hiervoor hoeft te compenseren. De geluidsoverlast is een extern effect voor de bewoners. Wanneer er geen speciale reden is waarom de fabriek juist daar geplaatst moest worden, kon het - zonder additionele kosten te maken - een andere locatie gekozen hebben waarbij deze alternatieve locatie de fabriek geen schade had gedaan terwijl de bewoners geen geluidsoverlast hadden ervaren (en dus geen daling van hun welzijn hadden ondervonden). Dit zou kansen bieden voor het verbeteren van het efficiënt gebruik van land, maar omdat de fabriek niet hoeft te betalen voor de geluidsoverlast die zij veroorzaakt bij de bewoners heeft de fabriek geen drijfveer om te zoeken naar een alternatieve locatie.

Het is niet moeilijk nog vele van dergelijke voorbeelden van externe effecten te vinden als gevolg van verschillende activiteiten die vlak bij elkaar in de ruimte zijn gevestigd. Denk aan stankoverlast van maneges nabij woonwijken, de emissies, geluidsoverlast, lichtoverlast, etc. van autoverkeer, de barrièrewerking van een kanaal, en ga zo maar door.

---

<sup>4</sup> Zie de hoofdstukken 1, 12 en 21 in Harvey & Jowsey (2004) voor meer informatie



Dergelijke externe effecten kunnen vaak voorkomen worden door ruimtelijke zonering aan te brengen door middel van ruimtelijk ordeningsbeleid. Met zoneringsbeleid kunnen gebieden exclusief worden toegewezen aan specifieke vormen van activiteiten, zoals wonen, industrie of kantoren. Dit is de meest toegepaste vorm van ruimtelijk ordeningsbeleid en in Nederland tot op de vierkante meter uitgewerkt in het gemeentelijke bestemmingsplan.

Belangrijk is te realiseren dat externe effecten niet altijd negatief (een externe kost) hoeven te zijn. Positieve externe effecten zijn een voorname reden waarom steden bestaan! Agglomeratie- en schaafeffecten zijn belangrijke voorbeelden van positieve externe effecten. Inwoners van een stad hebben baat bij de aanwezigheid van vele andere economische actoren in hun nabijheid. De nabijheid van actoren heeft tot gevolg dat kennis en innovaties zich veel makkelijker verspreiden van het ene bedrijf naar het andere bedrijf in een sector of tussen sectoren door formele of informele contacten, baanmobiliteit, etc. Een nieuwe productietechniek kan zo snel geadapteerd worden door de andere bedrijven in de sector. Vaak kunnen technieken die in de ene sector worden geadapteerd ook toegepast worden in een compleet andere sector. Steden faciliteren als het ware deze snelle uitwisseling van kennisexternaliteiten en worden over het algemeen beschouwd als één van de belangrijkste krachten achter economische groei (zie Glaeser et al., 1992).

De aanwezigheid van positieve externaliteiten verklaart waarom veel bedrijven zich willen vestigen in grote steden en bereid zijn een hoge prijs voor een dergelijke locatie te betalen. De hoge prijzen van vastgoed in steden kunnen daarom voor een groot deel worden verklaard door de aanwezigheid van externaliteiten.

Hoewel positieve externaliteiten sterk bijdragen aan de verklaring van het ontstaan en voortgaande groei van steden zijn er ook negatieve externaliteiten in steden waarneembaar. Een belangrijk voorbeeld van een negatief extern effect is de vervuiling door autoverkeer. Automobilisten veroorzaken luchtvervuiling en geluidsoverlast. Echter, automobilisten dragen niet de kosten van de vervuiling die zij bij anderen veroorzaken. Dit betekent dat de private kosten van autorijden lager zijn dan de sociale kosten: de private kosten plus de kosten van verminderde luchtkwaliteit en geluidsoverlast. Wanneer er niet regulerend wordt opgetreden zal dit tot gevolg hebben dat er te veel vervuiling geproduceerd zal worden door de automobilisten. Vooral in dichtbevolkte stedelijke gebieden kan deze externaliteit de kwaliteit van het leven ernstig schaden. Een mogelijkheid om hier mitigerend op te treden is door het introduceren van ruimtelijk beleid. Geluidsoverlast en luchtvervuiling van autoverkeer treden zeer lokaal op en kunnen grotendeels voorkomen worden door goed ontwerp van de verkeersinfrastructuur. Wanneer snelwegen geen stedelijk gebied doorkruisen maar het verkeer via rondwegen wordt afgewikkeld, kan het binnenstedelijk autoverkeer sterk teruggedrongen worden en daarmee de externaliteiten teruggedrongen worden. Let op dat dergelijk infrastructuurontwerp ook een vorm van zonering is waarin verschillende vormen van landgebruik worden gescheiden.

### Positieve externe effecten: de ontwikkeling van Amsterdam

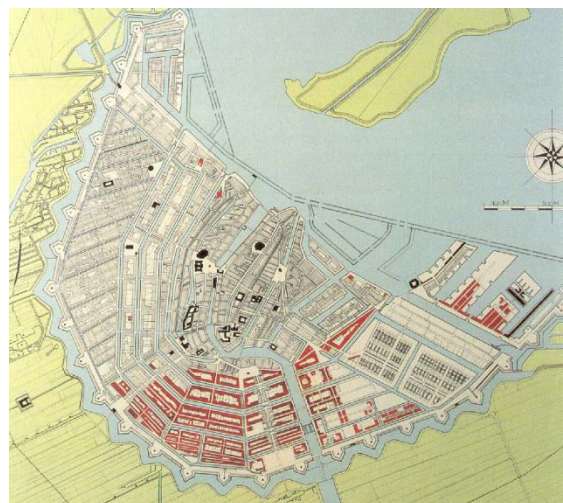
Hoewel er bij de aanleg van de Noordzuidlijn archeologische vondsten zijn gedaan die stammen uit de Nieuwe steentijd (4.600 jaar geleden), is Amsterdam ontstaan als veenontginningsgebied rond het jaar 1000. Het patroon van veenontginningsloten is nog steeds terug te vinden in de stegen- en stratenloop in bijvoorbeeld de Jordaan. In de 13<sup>de</sup> eeuw werden dijken aangelegd langs de Zuiderzee en het IJ. In de monding van de Amstel kwam een dam te liggen waaraan een handelsnederzetting ontstond bij het Damrak en Rokin. De bodem daalde en verschraalde en werd steeds minder geschikt voor de landbouw. Dankzij de rampzalige stormen die grote stukken van Holland verzwolgen, lag de boerenstreek ineens op een economisch lucratief vervoersknooppunt in een uitgestrekt netwerk van waterwegen. De Amsterdammers schakelden daarom over op de handel, scheepvaart en visserij en profiteerden daarbij van de tolvrijheidverlening die in 1275 werd verstrekt door Floris V, graaf van Holland, aan “lieden die nabij de Amsteldam verblijven”. Amsterdam begon met bierhandel op het Oostzeegebied, waar men later ook graan en hout vandaan haalde.

Amsterdam beleefde zijn hoogtij als handelsstad in de Gouden Eeuw in de periode 1585-1672. De val van Antwerpen in 1585 leidde het succes van Amsterdam in: veel Antwerpse kooplieden vestigden zich in Amsterdam. Daarmee kwam veel kennis over financiële markten en verzekeringen en internationale handel naar Amsterdam. Amsterdam ontwikkelde zich tot de stapelmarkt voor de wereld voor tal van goederen. De sterke economische groei is mede dankzij het succes van de in 1602 opgerichte Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC). Ook veel ongeschoolde arbeid trok naar de stad en voorzag Amsterdam van een bijna onuitputtelijke voorraad goedkope arbeid. De groeiende welvaart ging gepaard met een snelle bevolkingsgroei. Van 1.000 inwoners in 1300 groeide Amsterdam naar 4.000 in 1400, 10.000 in 1500, 70.000 in 1600 tot 230.000 in 1700, waarna het inwonertal zich lange tijd stabiliseerde. Door deze groei van bevolking kon het aanbod van goederen en diensten groeien. Amsterdam werd ook het financiële centrum van het toenmalig Europa. Door schaalvoordelen (*economies of scale*) daalden de kosten van deze goederen en diensten naarmate de markt in omvang toenam. Naarmate Amsterdam bleef groeien kon zij ook steeds meer goederen en diensten aanbieden en werd Amsterdam daardoor ook steeds aantrekkelijker voor mensen om zich te vestigen en een inkomen te verwerven. Dit zelfversterkende proces wordt het agglomeratie effect (*agglomeration economies*) genoemd. Omdat Amsterdam uitgroeide tot een grote thuismarkt kon Amsterdam voorzieningen als het Rijksmuseum of Artis aanbieden, hetgeen voor kleine steden niet haalbaar is.

In 1672 komt overigens het succesverhaal van de Amsterdamse groei tot een abrupt einde: Engeland en Frankrijk slaan de handen ineen en besluiten samen de brutale Hollanders een lesje te leren. De economische gevolgen zijn enorm. Amsterdam verliest haar superieure handelspositie en ziet zelfs in de periode van de Franse overheersing (1795-1813) het bevolkingsaantal terug lopen tot 180.000. Door het door de Fransen ingevoerde gecentraliseerde staatsbestel verdwijnt ook de Amsterdamse autonomie.



Amsterdam in 1544



Amsterdam in 1725

Zie Feddes (2012) voor een beschrijving van de 1000 jaar ruimtelijke ordeningsgeschiedenis van Amsterdam.

Zonering genereert overigens niet alleen positieve effecten. De monofunctionele indeling in bijvoorbeeld woon- en werkgebieden in de buitenwijken van vele Nederlandse, maar ook Europese steden wordt vaak ook gezien als één van de redenen van de sociale problemen in deze gebieden. Denk aan de 'slaapsteden' die iedere morgen leeglopen wanneer mensen naar hun werk gaan en de sociale problemen in de Parijse banlieues en in mindere mate in wijken als de Bijlmermeer. Een strikte zonering draagt bij aan de generatie van woon-werkverkeer tussen woon- en werklocaties en daarmee tot congestie tijdens de spitsuren op stukken weg waar in de overige uren van de dag ruim voldoende capaciteit aanwezig is. In sommige gevallen zullen er duidelijke voordelen te behalen zijn wanneer verschillende vormen van landgebruik gemengd worden. Bijvoorbeeld, de aanwezigheid van winkelveorzieningen in woonwijken.

### 2.1.2 Publieke goederen

Publieke goederen zijn goederen die niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend zijn. Dit houdt in dat je mensen niet kunt uitsluiten of beletten het te gebruiken. De consumptie van een publiek goed beperkt evenmin het vermogen van iemand anders om het te gebruiken (in tegenstelling tot een privaat goed). Er zijn maar weinig echt publieke goederen. Bij zuiver publieke goederen gaat het gebruik door de één niet ten koste van de ander. Wordt slechts aan één van de twee voorwaarden voldaan dan is er sprake van een semipubliek goed.

Voorbeelden van publieke goederen zijn:

- defensie (een heel land wordt verdedigd),
- dijken (iedereen wordt beschermd),
- schone lucht (die iedereen inademt).

#### *Dijken*

Dijken zijn een mooi voorbeeld van een publiek goed. De bescherming tegen overstromingen die de ene inwoner achter de dijk woont geniet vermindert niet de bescherming die andere personen die achter deze dijk wonen genieten (de bescherming is niet-rivaliserend) en geen enkele inwoner achter de dijk wordt uitgesloten van de bescherming tegen overstromingen (de bescherming is niet-uitsluitbaar). Een individu kan ook niet een dijk alleen voor zichzelf aanleggen en daarom neemt de overheid - in dit geval het waterschap - de verantwoordelijkheid de dijk aan te leggen en te onderhouden. Hiertoe heeft het waterschap het recht belasting te heffen zodat men gezamenlijk betaalt voor de bescherming tegen overstromingen (zie ook paragraaf 2.1.2.4).

#### *Infrastructuur*

Transportinfrastructuur is geen zuiver publiek goed maar een semipubliek goed. Bij congestie bijvoorbeeld gaat het gebruik van de weg door voorgangers ten koste van degenen die achter in de rij aansluit: de voorgangers beperken het gebruik van de weg door gebruikers die er iets later gebruik van willen maken. Er wordt dan dus niet voldaan aan de voorwaarde dat het goed niet-rivaliserend is. Tevens kunnen mensen worden uitgesloten van gebruik bijvoorbeeld door het heffen van tol wanneer je de weg op gaat. In de praktijk in Nederland is congestie algemeen voorkomend vooral in de spitsuren rond de grote steden maar ook incidenteel door het hele land bij verkeersongevallen of slechte weersomstandigheden. Tol wordt in Nederland slechts op enkele trajecten geheven, met name bij tunnels. Voorbeelden zijn de Westerscheldetunnel en de Kiltunnel waar de gebruiker daadwerkelijk moet betalen wanneer er gebruik van wordt gemaakt. De Wijkertunnel en de Noordtunnel kennen een schaduwtol. Deze tunnels zijn door Publiek-Private-Samenwerkingsconstructies (PPS) tot stand

gekomen. Met de overheid is een prijs afgesproken per passage voor deze door private partijen gefinancierde tunnels. Het kan gebeuren dat na een periode van tolheffing de tol wordt afgeschaft omdat de investeringen op de gebruikers zijn verhaald. Voorbeelden hiervan zijn de Beneluxtunnel, de Haringvlietbrug, de Zeelandbrug en de Prins-Willem-Alexanderbrug. De tolbruggen en -tunnels zijn allen uitzonderingen op de Wegenwet uit 1930 waarin is vastgesteld dat in Nederland geen algemene tolheffing mag komen. Tolverbindingen worden alleen toegepast om een project versneld aan te leggen of bij een project van niet-nationaal belang. In het algemeen is de opbrengst van belastingen op autobezit en autogebruik zoals de BPM, MRB en brandstofaccijns ruim voldoende om de investeringen in het wegennet (zowel aanleg als onderhoud) in Nederland te bekostigen.

#### *Andere vormen van publieke goederen*

Andere vormen van publieke goederen zijn openbare ruimten in een stad, bijvoorbeeld parken. Echter ook in parken kan sprake zijn van een beperking van het niet-rivaliteitsbeginsel wanneer parken volstromen op mooie zomerdagen of bij evenementen zoals Koningsdag. Bovendien is het mogelijk dat bij bepaalde parken toegangsprijzen worden geheven hetgeen strijdig is met het niet-uitsluitbaarheidsbeginsel. Maar in het algemeen zijn parken in Nederland vrij toegankelijk voor het publiek en voldoen daarmee aan de kenmerken van een publiek goed.

#### *Het free-rider probleem*

Omdat het moeilijk, zo niet onmogelijk, is om personen uit te sluiten van het gebruik van publieke goederen kan het leiden tot marktfalen; namelijk wanneer personen wel gebruik maken van het publieke goed maar er niet voor betalen: de zogenoemde *free-riders*. Omdat niemand zich gedwongen voelt te betalen voor deze publieke goederen of diensten, wordt de taak om hiervoor te zorgen vaak overgelaten aan de overheid. Het is ook moeilijk om voor het gebruik van publieke goederen een vergoeding af te dwingen. Om deze reden voert de overheid belastingen in om de aanleg en het onderhoud van publieke goederen te financieren.

Volgens het efficiëntiebeginsel zoals gehanteerd in de economische theorie zal een publiek goed aangeboden moeten worden wanneer de totale waarde van de consumptie van dit goed de kosten om het goed aan te bieden overtreft. Wanneer iedereen een bijdrage aan de productie van het goed levert die maximaal gelijk is aan de baten (het nut) die de consumptie van dat goed voor die persoon meebrengt, waarmee de totale kosten van de productie van het goed kunnen worden afgedekt, dan wordt niemand er slechter van en sommigen (veel-gebruikers) zullen er beter van worden. Het probleem hierbij is dat iedereen een prikkel heeft om zijn eigen bijdrage te minimaliseren om zo maximaal voordeel te halen uit het gebruik van het publieke goed (met andere woorden: individuen zullen proberen hun bijdrage op anderen af te wentelen). Aangezien niemand uitgesloten kan worden van het gebruik van een publiek goed wordt dit gezien als *free-rider*-schap, hetgeen overigens als zuiver rationeel gedrag aangemerkt wordt. Echter, wanneer een grote groep individuen dit *free-rider* gedrag vertoont, zullen de bijdragen onvoldoende zijn om de kosten van de productie van het publieke goed te dragen, ook al zijn de werkelijke netto baten voor de maatschappij positief. In dat geval is er dus sprake van marktfalen.

Dit strategische *free-rider* gedragsprobleem maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om de productie van publieke goederen aan de markt over te laten. Zulke publieke goederen kunnen alleen collectief aangeboden worden en dan is overheidsinmenging wenselijk. Het behouden van open ruimte zoals

parken in de stad, het beschermen van cultuurhistorische elementen en natuurlijke rijkdom zijn belangrijke voorbeelden van goederen waarvoor de overheid verantwoordelijkheid dient te nemen.

Polders voldoen ook in hoge mate aan de vereisten die aan publieke goederen zijn gesteld en waarvoor het *free rider* principe opgaat. In de inleiding is aangegeven dat zij zijn ontstaan om nieuwe landbouwgronden te creëren en ter voorkoming van het afkalven van veen door de golfslag in de veenmeren. Met name dit laatste kan gezien worden als een duidelijk publiek belang. De polders ontstonden door de aanleg van dijken rond het meer en windmolens om het meer leeg te pompen. De kosten van de dijk aanleg en de bouw van de windmolens en het onderhoud daarvan zijn hoog. Deze kosten werden gedragen door de inwoners van de polder. Ter voorkoming van *free rider* gedrag werden de waterschappen in het leven geroepen die via belastingen er voor zorgdroegen dat inwoners hun faire aandeel in de kosten bijdroegen. Later is dit directe verband tussen kosten en bijdrage afgezwakt doordat waterschappen gingen fuseren en veel grotere gebieden bestreken. Op dit moment betalen de bewoners van Amsterdam mee aan de kosten van de bemaling van de polder Groot-Mijdrecht, simpelweg omdat beide tot hetzelfde waterschap behoren.

### 2.1.3 Marktmacht

Bij volledige marktconcurrentie hebben kopers en verkopers geen marktmacht. Dit houdt in dat zij met hun individuele transacties de marktprijzen niet beïnvloeden. Echter door de ruimtelijke component van de grondmarkt zijn er meerdere situaties denkbaar waarin wel degelijk sprake kan zijn van marktmacht. Een voorbeeld kan zijn dat voor de aanleg van een infrastructuurproject een grondeigenaar op het tracé weigert zijn grond af te staan via een minnelijke schikking (verkoop of compensatie door nieuwe gronden elders). De eigenaar heeft dan beperkte marktmacht: hij/zij zal een hogere prijs voor zijn/haar gronden proberen te bedingen en gegeven de tijdrovende procedures die in Nederland nodig zijn om tot onteigening over te kunnen gaan, zullen onderhandelaren al snel geneigd zijn om eieren voor hun geld te kiezen en een prijs te bieden die niet marktconform is. Uitstel van het project is kostbaar en vaak zijn de contracten met aannemers al gesloten. Bekend is dat bij de aanleg van de Westerscheldetunnel enkele boeren die gronden hadden op strategische plekken op de aanvoerritten naar de tunnel geprobeerd hebben marktmacht uit te oefenen bij het onderhandelen over de verkoop van hun grond. Toch hebben dergelijke pogingen om de hoofdprijs te pakken te krijgen niet altijd goed uitpakt.

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat er eind jaren '90 van de vorige eeuw grondspeculanten actief waren in Nederland die grond waarvan zij vermoeden dat die op korte termijn aangewezen zou worden als woningbouwlocaties opkochten van boeren om deze vervolgens met grote winsten door te verkopen aan gemeenten voor de bouw van de woningen. Grondspeculatie was voor velen een 'core business' geworden. Van risicovol speculeren was echter geen sprake: het werd de speculanten wel erg makkelijk gemaakt. Al vooruitlopend op de publicatie van de Vierde Nota Ruimte Ordening (Min. VROM, 1988) was het voor velen duidelijk welke locaties zouden worden aangewezen als woningbouwlocaties, en bij het verschijnen van deze Nota waren deze stedelijke uitbreidinglocaties nauwkeurig in kaart gebracht en was het vooral een kwestie van snel handelen van grondspeculanten om de gemeenten voor te zijn bij het opkopen van gronden.



## Publieke Werken

In 1999 is de historische roman 'Publieke Werken' van Thomas Roosenboom verschenen. Een prachtige roman waarin feiten en fictie deels in elkaar overlopen en een absolute aanrader voor iedere student Aarde en economie. De ongeduldigen onder jullie kunnen ook de verfilming uit 2015 opzoeken.

In het boek lopen twee verhalen uit de periode 1888-1890 door elkaar heen. Het eerste verhaal speelt zich af in Amsterdam, waar in die periode onder aansturing van de Dienst Publieke Werken van de Gemeente Amsterdam grote ingrepen werden gepleegd in de stedelijke structuur en veel stadsvernieuwing plaats vond. In die tijd werd ook het Centraal Station van Amsterdam aangelegd en een vioolbouwer Vedder die erg betrokken is bij al deze ontwikkelingen leest op een dag in de krant dat er op de plaats van zijn huis - op de Prins Hendrikkade, tegenover het in aanbouw zijnde Centraal Station - een architect een groot hotel wil bouwen: het Victoria Hotel. Vedder overtuigt zijn buurman, kleermaker Carstens, dat hij namens hun beiden zal onderhandelen over de prijs die zij voor hun woningen willen ontvangen. De onderhandelaar van de architect biedt een royale vergoeding van 20.000 gulden per woning (hetgeen hij later ophoogt tot 25.000 gulden), maar Vedder houdt vast aan zijn vraagprijs van 50.000 gulden. In zijn optiek kan de architect niet om de aankoop van deze twee laatste pandjes heen om het hotel te kunnen realiseren. Kortom: hij denkt dat hij marktmacht heeft! Vedder wil dat geld gebruiken om een groep turfstekers uit Hoogeveen te laten emigreren naar Amerika.

Het tweede verhaal gaat over een groep turfstekers die vanuit een uitgeveend stuk veen op zoek moeten naar nieuw hoogveen. Ze besluiten naar Hoogeveen te gaan, waar ze in de nacht hun eigen plaggenhut bouwen. Ze hebben niet betaald voor hun vestiging en dus moeten ze zorgen dat ze voor zonsopgang vuur en rook uit hun schoorsteen hebben, want dan is de vestiging vrij. Het boek beschrijft verder de erbarmelijk en armoedige omstandigheden waaronder de veenwerkers - ook wel Veldelingen genoemd - aan het eind van de 19<sup>de</sup> eeuw leefden en de daarmee de behoefte te emigreren naar Amerika.

Uiteindelijk besluit de architect dat hij niet langer kan wachten op de onderhandelingen met Vedder en bouwt het Victoria Hotel om en over de huizen van Carstens en Vedder heen, terwijl Vedder dacht dat men figuurlijk niet om hem heen kon. Tot op vandaag de dag kan je de twee 17<sup>de</sup>-eeuwse pandjes in de voorgevel van het Victoria Hotel op de Prins Hendrikkade zien zitten.



Het verhaal over de pandjes en het Victoria Hotel berust overigens op feiten, alleen de personages zijn fictief. Het deel over de turfstekers is grotendeels fictief voor de omgeving van Hoogeveen: het illegaal in de nacht bouwen van plaggenhutten is wel gebeurd in de venen achter de Hondsrug bij Emmen, maar niet in Hoogeveen waar een erfpachtcontract nodig was voor een hut gebouwd kon worden.

Een tweede groep die zich in deze periode mengde in de grondmarkt waren de projectontwikkelaars. Volgens de Wet Ruimtelijke Ordening (TK, 1965) heeft de eigenaar van de grond het eerste recht deze grond te ontwikkelen wanneer hij hiertoe zelf in staat is; het zogenoemde Recht van Zelfrealisatie. Projectontwikkelaars gingen dus actief gronden verwerven op locaties waarvan zij vermoeden dat zij werden aangewezen als nieuwe woningbouwlocaties om daarmee gemeenten te dwingen met hen in zee te gaan voor de ontwikkeling van de gehele locatie. Ook zij profiteerden van de duidelijkheid die de overheid schiep over de te ontwikkelen woningbouwlocaties in aanloop naar en uitgewerkt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening.

In de periode voorafgaand aan de Vierde Nota was de Rijksoverheid vooraf nooit zo duidelijk geweest over de nieuw te ontwikkelen woningbouwlocaties en kon de gemeente al een sterke grondpositie innemen. Bovendien waren de prijzen op de woningmarkt toen dermate laag dat geen overwinsten gemaakt konden worden op de transacties van grond. Bedacht moet worden dat op de woningmarkt de prijs van een nieuw huis bepaald wordt door de prijs van het bestaande aanbod aan woningen in dat segment op de markt. De prijs van een nieuwbouwwoning wordt bepaald door vier componenten: de stichtingskosten (bouwkosten); BTW; een redelijke winstmarge; en de grondkosten. De eerste drie genoemde kostenposten van een nieuwbouwhuis zijn gelijk ongeacht of de prijs op de markt op dat moment hoog of laag is. Het enige waar het prijsverschil dan in vertaald kan worden is de prijs van de grond. Grond wordt dan een residueel goed genoemd.

De residuele grondwaarde is dan de marktwaarde van het huis minus de stichtingskosten, btw en een redelijke winst voor de betrokken partijen. Na aftrek van alle kosten uit de grondexploitatie (het verwerven en het bouwrijp maken van gronden en de aanleg van voorzieningen) is het residu de opbrengst voor de gemeente. Bij hoge prijzen op de woningmarkt kan de gemeente dus ook hogere prijzen betalen voor de grondverwerving en hier speelden de grondspeculanten handig op in aan het eind van de jaren '90 van de vorige eeuw. De welvaart was aanzienlijk gestegen maar er was nog steeds een tekort op de woningmarkt dus de prijzen op de woningmarkt waren hoog. Nieuwbouwwoningen konden voor een hoge prijs in de markt gezet worden en dus was er ruimte voor ruime winstmarges bij grondtransacties.

#### **2.1.4 Incomplete markten: gebrek aan coördinatie**

Er is sprake van een incomplete markt wanneer de markt faalt in het aanbieden van een goed of dienst terwijl de kosten van het produceren van het goed of de dienst lager zijn dan de gebruikers bereid zijn ervoor te betalen. Alle gebruikers zouden er dan baat bij hebben dat het goed aangeboden wordt, maar geen enkele marktpartij heeft de prikkel het goed aan te bieden. Zoals aangegeven zijn markten niet in staat publieke goederen te produceren. Een multifunctioneel grondgebruiksproject, zoals bijvoorbeeld de Zuidas ontwikkeling, is een voorbeeld van een goed dat - ondanks dat het geen publiek goed is - niet van de grond komt als het door de markt ontwikkeld moet worden. Bij een dergelijk project zijn vele actoren betrokken: bewoners, werknemers, klanten, winkelpubliek, bezoekers van bijvoorbeeld musea en reizigers. Zij hebben allen verschillende interesses en belangen waaraan voldaan moet worden. Hoewel een project als de Zuidas, feitelijk geen publiek goed is, vereist de ontwikkeling wel een sterke coördinatie, waarbij aan alle belangen van de betrokken actoren ruimte gegeven wordt. De meerwaarde van de stapeling van functies in een multifunctioneel grondgebruiksproject wordt door alle belanghebbende ingezien, maar niemand is bereid de coördinatie van een dergelijk project naar zich toe te trekken, omdat de kosten van coördinatie dan door één partij gedragen wordt terwijl de baten over alle partijen worden uitgesmeerd. Het gebrek

aan coördinatie uit de markt zelf maakt overheidsingrijpen op dit terrein noodzakelijk om het project van de grond te krijgen en om tot een efficiënte allocatie van grondgebruiksfuncties te komen.

### 2.1.5 Asymmetrische informatie

Een laatste vorm van marktfalen is het gebrek aan transparantie van informatie. Een gebrek aan transparantie doet zich vaak voor in de onroerend goed markt. Gebrekkige transparantie van informatie leidt meestal tot asymmetrische informatie waarbij de ene partij over informatie beschikt die de andere partij ontbeert. Bijvoorbeeld de verkoper van een huis weet dat het huis binnenkort groot onderhoud nodig heeft, terwijl de koper niet over deze informatie beschikt. Daarom is het in Nederland verplicht dat de verkoper de kopende partij voorziet van informatie over achterstallig onderhoud of verborgen gebreken. Heeft de verkopende partij daar niet aan voldaan dan is het een reden voor de ontbinding van het koopverdrag of moet de verkopende partij alsnog de kosten van herstel betalen.

Bovenstaand betreft informatie over het te verkopen object. Lastiger wordt het wanneer de verkopende partij informatie heeft met betrekking tot een aanstaande ontwikkeling in de omgeving van het object waarover de kopende partij niet beschikt. Een huis zal in waarde dalen als in de nabije toekomst een vervuulende fabriek of vuilstortplaats in de nabijheid gerealiseerd zal worden. Het is veel moeilijker dergelijke ontwikkelingen op de verkopende partij te verhalen. Het is dan ook belangrijk wanneer men bijvoorbeeld een huis koopt vooraf het bestemmingsplan in te zien en na te vragen of er en zo ja, welke ontwikkelingen in de komende tijd in de omgeving zijn gepland.

De overheid heeft het lange termijn perspectief te dienen en moet een visie hebben met betrekking tot de toekomstige bevolkingsontwikkeling van een gebied en weet dus wat er aan woningen en voorzieningen op de langere termijn gerealiseerd dient te worden. Een private projectontwikkelaar heeft veelal een korte termijnvisie en zal veelal niet op de hoogte zijn van de plannen van concurrerende projectontwikkelaars. De overheid heeft hier dus de rol te zorgen voor een juiste afstemming van de verschillende plannen van de diverse projectontwikkelaars die past bij de toekomstige behoefte aan woningen en voorzieningen. Doet zij dat niet, dan zou het bijvoorbeeld kunnen leiden tot een te groot aanbod van bijvoorbeeld woningen hetgeen er bovendien toe zou kunnen leiden dat de projectontwikkelaars de woningen niet voor de vooraf verwachte prijs op de markt kunnen afzetten (al is dat laatste geen direct overheidsbelang).

Gebrekkige of onvolledige informatie kan leiden tot het achterblijven van investeringen in de verbetering van de leefomgeving door private partijen als gevolg van onzekerheid. Als bijvoorbeeld alle bewoners van een buurt besluiten de buurt een impuls te geven door hun huis te renoveren voor een bedrag van €25.000, dan verbetert de leefomgeving dermate dat deze investering zich ruim terug verdient door een toename van de woningwaarde met bijvoorbeeld €35.000. Wanneer slechts één bewoner in een dergelijke renovatie van zijn huis investeert, maar de rest laat het na, dan verdient hij die investering niet terug omdat de kwaliteit van de leefomgeving in de wijk te weinig toe neemt, zijn woningwaarde neemt dan slechts met bijvoorbeeld €5.000 toe en leidt hij dus een verlies van €20.000. In de economische theorie wordt dit het *prisoner* dilemma genoemd. De overheid weet natuurlijk ook niet of alle bewoners bereid zijn in hun woning te investeren maar kan in ieder geval de intentie kenbaar maken om een buurt te renoveren om private partijen te stimuleren zelf ook in hun huis te investeren.



### *Het prisoner dilemma*

De politie heeft twee verdachten opgepakt: A en B. De politie biedt verdachte A strafvermindering aan wanneer hij bekent dat zij beiden de misdaad hebben gepleegd: A zal 1 jaar moeten zitten en B 5 jaar. Hoewel A aanvoelt dat de politie geen sterk bewijs heeft en inschat dat wanneer hij en ook B geen bekentenis zullen afleggen zij beiden een gerede kans hebben vrij gesproken te worden, zit hij met een dilemma. Hij kan B niet spreken en weet dus niet of ook B zal weigeren een bekentenis af te leggen. A moet dus een inschatting maken wat zal B gaan doen. Kan hij er op vertrouwen dat B zwijgt omdat B denkt dat hij ook zal zwijgen en beiden er zonder gevangenschap van af komen? Of is B zelfzuchtig en bekent hij om er met 1 jaar gevangenschap van af te komen terwijl A 5 jaar krijgt?

Tenslotte heeft de overheid in zekere mate ook een paternalistische rol te vervullen: vaak weet de kopende partij niet wat goed is voor zijn eigen welvaart (gebrekkige informatie) en moet de overheid als 'hoeder' optreden. Een overheid voorkomt bijvoorbeeld dat grond aanpalend aan een snelweg verkocht wordt als bouwgrond om toekomstige bewoners te behoeden voor milieuoverlast (geluid, emissies).

De overheid kan onzekerheid en gebrekkige informatie met betrekking tot toekomstige ontwikkelingen voorkomen door het opstellen en tijdig aanpassen van bestemmingsplannen en het duidelijk kenbaar maken van de vereisten waaraan bouwaanvragen moeten voldoen om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen.

## **2.2 Marktfalen, ruimtelijke ordening en de waarde van vastgoed**

Hoewel het voorkomen van marktfalen duidt op een inefficiënt gebruik van goederen, en daarom interventie van de overheid in de markt rechtvaardigt om de welvaart te verhogen, is het lang niet altijd duidelijk welke interventiestrategie gevoerd moet worden. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat open ruimte binnen steden het algemeen belang dient, maar het is veel lastiger voor een interveniërende overheid te bepalen *hoeveel* open ruimte en *waar* die open ruimte dan gerealiseerd moet worden. Daar waar de markt niet in staat is in publieke goederen te voorzien is het ook voor de overheid lastig te bepalen in welke kwantiteit en van welke kwaliteit publieke goederen moeten worden aangeboden.

Neem bijvoorbeeld een woonwijk met  $n$  huishoudens<sup>5</sup>. Deze huishoudens bezitten allemaal een identiek stuk grond waarop zij hun huis gebouwd hebben. Alle percelen grond zijn in het bezit van huishoudens op één na. Elk huishouden kan dat perceel kopen voor de prijs  $p$  om het vrij te houden van bebouwing en zo open ruimte in de wijk te creëren. De open ruimte als gevolg van het onbebouwde perceel wordt door iedereen gewaardeerd en heeft voor ieder huishouden een waarde  $W$ . Omdat  $W$  lager is dan  $p$  zal geen enkel huishouden dit laatste perceel kopen om het beschikbaar te stellen als open ruimte. Dit betekent dat alleen wanneer de huishoudens gezamenlijk het perceel kopen, voorkomen kan worden dat dit laatste perceel ook verkocht en bebouwd zal gaan worden door een nieuw huishouden dat de wijk intrekt. Deze uitkomst van het marktproces - een nieuw huishouden bebouwd het laatste perceel - zou inefficiënt zijn wanneer de waarde ( $W$ ) van de gezamenlijke waardering van de reeds aanwezige huishoudens ( $n$ ) van het perceel als open ruimte hoger zou zijn dan de prijs ( $p$ ); oftewel:  $p < nW$ . Is de gezamenlijke waarde kleiner dan de prijs ( $p > nW$ ) dan is het economisch gezien efficiënter dat ook het laatste perceel bebouwd wordt.

---

<sup>5</sup> Naar voorbeeld van DiPasquale & Wheaton (1996)

### *Waarderen externe effecten: de hedonische prijsmethode*

Zoals in paragraaf 2.1.1 bij 'externe effecten' al is uitgelegd wordt de waarde van onroerend goed (vastgoed) gedeeltelijk bepaald door het landgebruik op aanpalende percelen. Bijvoorbeeld, als de aanwezigheid van open ruimte positief wordt gewaardeerd is het te verwachten dat woningen gelegen aan een park een hogere waarde hebben dan vergelijkbare woningen die elders, bijvoorbeeld naast een vuilnisbelt, gelegen zijn. Het park veroorzaakt een positief extern effect op aanpalend onroerend goed en dit kan gebruikt worden om de waarde van open ruimte (parken) te bepalen en zo de overheid te helpen vast te stellen hoeveel open ruimte zij moet aanbieden. Deze methode van waardebepaling waarbij de waarde wordt bepaald door de meerwaarde van aanpalend onroerend goed vast te stellen wordt de hedonische prijsmethode genoemd.

De invloed van de kwaliteit van de natuurlijke leefomgeving op de waarde van huizen in 8 steden in Nederland (onder andere Emmen, Apeldoorn en Leiden) is uitgebreid onderzocht door Luttik (2000). Zij vond dat huizen met een tuin aan open water, in het bijzonder als dit open water verbonden was met een groot meer, een meerwaarde hadden ten opzichte van vergelijkbare woningen die een dergelijke ligging ontbeerden. De meerwaarde van dergelijke woningen kon oplopen tot 28%. Deze woningen bieden immers de mogelijkheid een bootje in het water achter in de tuin te leggen. Maar alleen een aangenaam uitzicht leidt al tot een aanzienlijke waardevermeerdering: vrij zicht op water leidt tot een waardevermeerdering van 8 tot 10%, vrij uitzicht over onbebouwd land leidt tot een waardevermeerdering van 6 tot 12%. De bevindingen met betrekking tot uitzicht op bomen/bos waren minder eenduidig. In sommige gevallen vond Luttik een waarde-vermeerderend effect, maar in de meeste gevallen kon zij dit niet aantonen. Ook voor de nabijheid van parken waren de resultaten niet eenduidig, behalve wanneer er een waterpartij in aanwezig is. Dat werkte waarde-vermeerderend. Tenslotte, toonde Luttik aan dat de toegevoegde waarde aan een woning wanneer deze gelegen was in een stad in een aangename natuurlijke leefomgeving - met name bossen, een meer of een grote diversiteit aan verschillende landschappen - 5 tot 12% bedraagt.

Een ander interessant voorbeeld waar de effecten van externaliteiten op de prijs van huizen in Nederland is bestudeerd met de hedonische prijsmethode is de studie van Debrezion et al. (2006). Zij keken naar het effect van de nabijheid van een NS-station op de prijzen van woningen. Wanneer je dicht bij een station woont heb je een korte reistijd en ook lage reiskosten naar dat station en dus zijn huishoudens die veel gebruik maken van de trein bereid meer te betalen voor een woning nabij een station dan elders. Er is als het ware sprake van een uitwisseling tussen reiskosten en reistijd naar het station en een hogere prijs voor een woning. In de analyse van Debrezion et al. is de bereikbaarheid van het station een functie van afstand tot en het serviceniveau van stations, waarbij serviceniveau is uitgedrukt in de frequentie van de treindienst. Voor ieder huis in hun dataset van recent verkochte huizen berekenen zij de afstand naar het dichtstbijzijnde station, het meest frequent gekozen station en de afstand tot de dichtstbijzijnde op- en afrit van een snelweg. Op deze manier konden ze berekenen wat het effect van afstand (station en snelweg) en serviceniveau (frequentie treindienst) heeft op de huizenprijzen. Zij vonden dat huizen dicht bij een station (minder dan 500 meter) gemiddeld 20% duurder waren dan een vergelijkbaar huis op een afstand van 10 km van het station. Dit percentage varieerde van 15% voor huizen in de nabijheid van stations met een laag serviceniveau tot 25% voor huizen in de nabijheid van een station met een hoog serviceniveau. Een verdubbeling van de frequentie van de treindienst levert een waardestijging van 2% op. Opvallend is dat zij ook een negatief effect van spoorwegen vonden. Waarschijnlijk als gevolg van geluidsoverlast vinden zij dat woningen binnen een straal van 250 meter van een spoorweg 5% minder waard zijn dan vergelijkbare huizen die meer dan 500 meter van de spoorweg liggen. Als gevolg van dit dubbele prijseffect loopt de prijsgradiënt eerst op bij toenemende afstand tot het station om na 250 meter langzaam af te vlakken gevolgd door een daling van de prijsgradiënt.

Om dit te kunnen bepalen moet dus de waarde  $W$  bekend zijn, en dat is buitengewoon lastig te meten. De waarde zal in het algemeen op basis van persoonlijke preferenties verschillen per huishouden en ook het free-rider probleem, waarbij een huishouden zal trachten de kosten af te wentelen op de overige huishoudens, speelt hier een rol. Het is dan ook niet te verwachten dat binnen het normale

marktproces huishoudens de krachten weten te bundelen om samen het laatste perceel te kopen om open ruimte te creëren. Wanneer een methode in staat zou zijn de waarde  $W$  goed te bepalen heeft de overheid een instrument in handen om binnen de ruimtelijke ordening te bepalen wanneer en waar zij moet interveniëren.

De hedonische prijsmethode geeft de overheid een handvat om te bepalen wat de waarde is van publieke goederen voor de direct betrokkenen. Het gegeven dat huishoudens bereid zijn meer geld te betalen - een hogere *willingness-to-pay* hebben - voor woningen die een goede bereikbaarheid hebben geeft op zijn minst een indicatie van de minimale waarde van die bereikbaarheid. De overheid kan met behulp van deze hedonische prijsmethode in ieder geval vaststellen welk bedrag zij kan besteden aan het verbeteren van bereikbaarheid van slecht ontsloten woningen. Om terug te komen op het eerste voorbeeld van het ene perceel dat nog beschikbaar was in de woonwijk. Wanneer de waarde van de  $n$  woningen in de woonwijk op zijn minst een bedrag  $V$  meer waard zijn wanneer dat laatste perceel onbebouwd blijft, dan is het vanuit het streven naar welvaart-maximalisatie correct wanneer de overheid besluit dat laatste perceel op te kopen en beschikbaar te stellen als openbare ruimte.

### 2.3 Aanvullende redenen voor overheidsingrijpen

Buiten het efficiëntie argument, zijn er nog een aantal redenen aan te voeren waarom de overheid wil interveniëren in de ruimtelijke ontwikkeling van het land. De meeste redenen komen voort uit de rol die de overheid heeft als behartiger van het publieke belang. De overheid dient het lange termijn belang van het collectief, daar waar de individu veelal uit is op zijn eigen belang op de korte termijn.

Een eerste reden die genoemd kan worden voor overheidsingrijpen in de ruimtelijke ontwikkeling betreft de kwaliteit van de leefomgeving en de kwaliteit van de constructie van onroerend goed. Bij de kwaliteit van de constructie kan aan verschillende zaken gedacht worden. De kwaliteit van het stedelijk ontwerp: past een individueel gebouw of een volledig ontwikkelingsproject binnen de bestaande stedelijke structuur? Voegt het wat toe, doet het andere gebouwen/projecten geen afbreuk?, etc. Bij de kwaliteit van de - stedelijke - leefomgeving moet bedacht worden dat de leefomgeving meer is dan de optelsom van de kwaliteiten van ieder individueel perceel grond. De kwaliteit van de leefomgeving wordt beïnvloed door de algehele esthetiek van de fysieke omgeving, de architectonische afstemming van gebouwen in de omgeving, het ontwerp en gebruik van openbare ruimte, milieu-condities zoals lucht- en waterkwaliteit en vuilverwerking, etc. Ter bescherming van de leefomgeving mag bijvoorbeeld binnen bepaalde geluidszones of veiligheidszones niet gebouwd worden. Denk hierbij aan het verbod op bebouwing onder aanvliegroutes van Schiphol of nabij benzinestations. Vervolgens kan gedacht worden aan de kwaliteit van gebruikte bouwmaterialen en de bouwconstructie. Sommige materialen mogen niet meer gebruikt worden in de bouw, denk aan asbest, er worden milieueisen aan bouwmaterialen gesteld, denk aan duurzaam hardhout (met het FSC-kenmerk), etc. Maar ook dienen bouwwerken veilig van constructie te zijn zodat zij niet instorten en te voldoen aan brandveiligheidseisen, etc. Al deze zaken worden geregeld binnen de bouwvergunning die de gemeente afgeeft en die vereist is voordat met de bouw aangevangen kan worden.

Een tweede reden die genoemd kan worden - en heel belangrijk voor de opleiding Aarde en economie - is het behoud van cultuur-historisch waardevolle landschappen en natuurgebieden voor toekomstige generaties. De overheid kan restricties opleggen aan het grondgebruik in bepaalde gebieden en

veranderingen aan cultuur-historisch waardevolle bouwwerken verbieden. Een overheid mag zelfs verder gaan en het behoud van een historisch pand in zijn originele staat ondersteunen met financiële bijdragen in onderhoud. Hetzelfde geldt voor het financieel ondersteunen van boeren die hun land in de huidige staat laten, oude cultiveringstechnieken toepassen of de bedrijfsvoering aanpassen ten gunste van natuurbehoud. Zo kunnen zij boeren subsidiëren die het maaien uitstellen tot na het broedseizoen van de weidevogels om zo de nesten van bijvoorbeeld Kievieten te beschermen. De overheid kan ook land opkopen om zo natuurgebieden te creëren.

Een derde belangrijke reden voor de overheid om in te grijpen in de ruimtelijke ontwikkeling van een land zijn de gevolgen van een ongelijke distributie van de bevolking over het land. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 1 verhuisden na de Tweede Wereldoorlog, als gevolg van de schaalvergroting en mechanisatie in de landbouw, massaal landarbeiders naar het Westen op zoek naar een nieuwe baan. De bevolkingsomvang in de landelijke gebieden liep nog harder terug door de emigratie uit deze gebieden naar landen als Amerika, Canada, Australië en Nieuw Zeeland, waar wel de mogelijkheid was een boerenbestaan op te bouwen. De afnemende bevolkingsomvang en daarmee -dichtheid had grote economische gevolgen. De economische vitaliteit van tal van voorzieningen op het platteland kwam onder druk te staan omdat het draagvlak voor deze voorzieningen onder de drempelwaarde dreigde te vallen. In de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw zag de overheid zich genoodzaakt om tal van economische stimuleringsmaatregelen in met name het Noorden in te voeren om de economische vitaliteit van het gebied te handhaven. Te denken valt aan het verplaatsten van overheidsdiensten, zoals het hoofdkantoor van het toenmalige Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie (PTT), het geven van investeringssubsidies aan private bedrijven tot het aanleggen van grote infrastructurele werken, zoals de Eemshaven waar zich bedrijven uit de petrochemische- en basischemiesector zouden moeten vestigen. Door de vondst van het aardgasveld bij Slochteren in 1959 - hetgeen later één van de grootste aaneengesloten velden ter wereld bleek te zijn - en de snelle aansluiting van geheel Nederland op een geheel nieuw aardgasnetwerk, viel het doek ook voor de Limburgse steenkoolmijnen. Om deze uitstoot aan mijnwerkers in de regio op te kunnen vangen verplaatste de overheid een deel van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vanuit Den Haag naar Heerlen en startte zij, onder andere, het chemiebedrijf DSM - De Staats Mijnen - bij Geleen en later Nedcar bij Born. In de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw deed zich een vergelijkbaar probleem voor in de grote steden van de Randstad. Door de toegenomen welvaart trokken de middeninkomens uit de stad naar de nieuwe *suburbs* - in Nederland 'groei-kernen' genoemd - rond de grote steden. Hier konden zij een eengezinswoning met tuin aanschaffen, hetgeen in de grote steden niet mogelijk was. De hoge inkomens verlieten eveneens de grote steden en trokken naar meer luxueuze woongebieden zoals de Utrechtse heuvelrug, Castricum en Wassenaar. Na de trek naar de stad - urbanisatie genoemd - die kort na de Tweede Wereldoorlog plaatsvond, was er nu sprake van een verhuisgolf van de beter gesitueerden de stad uit: suburbanisatie genoemd. Deze suburbanisatie leidde er toe dat nu juist het draagvlak van de grootstedelijke voorzieningen werd ondermijnd. Immers, met het vertrek van de midden- en hoge inkomens uit de stad verviel ook een groot deel van de belastinginkomsten van de stad waaruit het aanbod en onderhoud van de grootstedelijke voorzieningen moesten worden bekostigd. Hoewel de grootstedelijke voorzieningen, zoals theaters, musea, etc., veelal een regionale functie hebben worden zij door de lokale overheid aangeboden. De gemeentelijke overheden gingen toen op hun beurt, financieel gesteund door het Rijk, zwaar investeren in het verbeteren van het binnenstedelijke woon- en leefklimaat, bijvoorbeeld door het opzetten van grote renovatieprojecten, om zo de stad weer aantrekkelijk te maken voor de midden- en hogere inkomensgroepen, in het

bijzonder een- en tweepersoonshuishoudens met hoge inkomens. Dit proces wordt re-urbanisatie genoemd.

## 2.4 Schaarste van grond

Grond is een schaars goed in Nederland. De ruimtelijke claims op grond voor wonen, werken, infrastructuur, recreëren, natuur en water overtreft de beschikbare hoeveelheid land. Dit geldt niet alleen voor ruimte op het vaste land, maar ook voor ruimte op zee. De reserveringen voor scheepvaart, visserij, marine, leidingstraten en olieplatforms, etc. legt zoveel beslag op de beschikbare ruimte op zee dat er bijna geen plaats meer te vinden is voor de gewenste windmolenparken op zee.

Tabel 2.1: Vraag en aanbod van grond tot 2030

Functie	Vraag in ha.	Aanbod in ha.
Wonen	39.000-85.000	
Werken	32.000-54.000	
Infrastructuur	35.000-60.000	
Recreatie en sport	144.000	
Natuur en landschap	333.000	
Waterveiligheid	115.000	
Waterberging	375.000	
Landbouw		170.000-475.000
<b>Totaal</b>	<b>1.080.000-1.167.000</b>	<b>170.000-475.000</b>

Bron: Min VROM, 2001a

In 1999 is voor het laatst door minister Pronk een poging gedaan de ruimteclaims in Nederland te inventariseren ten behoeve van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, die de pakkende titel 'Ruimte maken, ruimte delen' mee kreeg (Min. VROM, 2001a). Uit tabel 2.1 blijkt dat de vraag naar ruimte van de genoemde landgebruiksfuncties het aanbod van vrijkomende gronden uit de landbouw sector ruim overtreft.

Dit tekort aan ruimte is niet nieuw, zoals al in hoofdstuk 1 is aangegeven, wordt in Nederland sinds de 16<sup>de</sup> eeuw land gewonnen van de zee, meestal voor agrarische doeleinden. Vandaag de dag sluimeren er in bepaalde kringen nog steeds de plannen om bijvoorbeeld voor Den Haag een kunstmatig eiland in zee te bouwen (in de vorm van een tulp) voor residentiële bebouwing en ook wordt er nog steeds gesproken over een tweede luchthaven in zee als oplossing voor de toenemende congestie op de nationale luchthaven Schiphol.

Maar schaarste aan ruimte is op zich onvoldoende reden voor een overheid om te interveniëren in het grondgebruik. Ook andere goederen zijn schaars, bijvoorbeeld goud, maar hier grijpt de overheid ook niet in op de markt. De reden waarom de overheid ingrijpt op de grondmarkt is gelegen in het feit dat de grondmarkt geen standaard economisch goed is. Grond heeft verschillende kenmerken waardoor het afwijkt van andere goederen die op de markt verhandeld worden.

### 2.4.1 Kenmerken van de grondmarkt

Grond heeft een aantal specifieke kenmerken die in deze paragraaf besproken worden.

Ten eerste ligt in principe de totale hoeveelheid beschikbare grond vast. Door de eeuwen heen heeft Nederland echter 'nieuw land' gewonnen door inpolderingen en het buitenwaarts verplaatsen van zeedijken. De totale oppervlakte van Nederland bedroeg in 2000 37.357 km<sup>2</sup>, waarvan 3.574 km<sup>2</sup> aan

binnenwateren (CBS, 2014). Het landoppervlak komt daarmee op 33.783 km<sup>2</sup>. Land behoort tot onroerend goed: het kan niet worden verplaatst. Daarom moet de vraag naar grond zo efficiënt mogelijk gefaciliteerd worden. Met 'zo efficiënt mogelijk' bedoelen we niet dat functies, bijvoorbeeld kantoorruimte, die bereid zijn de hoogste prijs voor het betreffende stuk land te betalen het ook toegewezen dienen te krijgen. Hier komen we in paragraaf 2.4.2 op terug.

Ten tweede heeft ieder stuk grond een unieke locatie en een unieke kwaliteit. Locatie kan wederom gezien worden als de onmogelijkheid om land te verplaatsen, maar het verwijst ook naar de ligging van een stuk grond ten opzichte van andere belangrijke grondgebruiksfuncties, bijvoorbeeld een stadscentrum. Veel locatietheorieën, zoals die van Von Thünen (1826), Weber (1909) en Christaller (1933), zijn gebaseerd op de aanname dat de grondprijs afneemt naarmate de afstand tot het stadscentrum (*central business district, CBD*) toeneemt. De kwaliteit van grond is in het bijzonder van belang voor de grondgebruiksfuncties landbouw en natuur. Verschillen in de kwaliteit van de grond vormen veelal een groot obstakel in de ruilverkavelingsprojecten. In ruilverkavelingsprojecten wordt door overerving historisch versnipperd landbouwgebied opnieuw ingedeeld in grote percelen die geschikt zijn voor machinale bewerking. Ondanks de voordelen in de bedrijfsvoering die een dergelijke herinrichting de boeren oplevert, zijn ze vaak niet bereid in dergelijke projecten te participeren omdat zij vinden dat zij er in kwaliteit van de grond op achteruit gaan. Vaak ligt hier ook een emotionele binding aan de grond waarop zij al generaties lang boeren aan ten grondslag. Deze emotionele binding leidt tot een overschatting van de kwaliteit van de grond. Met betrekking tot stedelijke grond, kunnen percelen verschillen in kwaliteit als gevolg van verschillen in bereikbaarheid of de mate waarin agglomeratievoordelen behaald kunnen worden, zoals in Amsterdam nabijheid tot de Zuidas. Samengevat, stedelijke en rurale grondmarkten zijn niet homogeen. Er bestaat dan ook niet één grondmarkt, maar vele gesegmenteerde markten. Als gevolg van het zoneringsbeleid zoals vastgelegd in de ruimtelijke ordening bestaat voor ieder type grondgebruiksfunctie een eigen grondmarkt: woningen, type bedrijvigheid, kantoren, etc. Binnen de rurale grondmarkt bestaan weer vele grondmarkten afhankelijk van het type agrarisch grondgebruik: grasland, akkerland, tuinbouw, glastuinbouw, etc.

Ten derde kan het type grondgebruik op een perceel invloed hebben op de waarde van omliggende percelen. Bijvoorbeeld, de waarde van een perceel dat grenst aan een industrieterrein zal verschillend zijn met de waarde van hetzelfde perceel wanneer er geen industrieterrein aanwezig zou zijn geweest. Er is hier sprake van een extern effect zoals besproken in paragraaf 2.1.1. Omdat dit externe effect niet is meegenomen in de marktprijs van grond op het industrieterrein, nemen industriële bedrijven dit externe effect niet mee in hun locatie- en productiebeslissing.

Ten vierde, wanneer grond een functieverandering ondergaat is het veelal moeilijk deze beslissing terug te draaien. Bijvoorbeeld, wanneer een natuurgebied een woonfunctie toegewezen krijgt is het vrijwel onmogelijk later op deze beslissing terug te komen en deze grond weer de oorspronkelijke natuurfunctie te geven. Cynici formuleren het als volgt: *asphalt is a country's last crop!*

#### 2.4.2 Schaarste en overheidsinterventie

De overheid kan, als behartiger van het algemeen – lange termijn – belang, ingrijpen in de grondmarkt wanneer het vrije marktproces leidt tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten. De overheid streeft immers naar een vanuit welvaartsoogpunt optimale marktuitsluiting waarin marktprijzen niet alleen economische belangen reflecteren maar ook milieukwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en veiligheid. Dit

overheidsingrijpen komt in optima forma tot uitdrukking in het gemeentelijke bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is het enige wettelijk bindende plan waarin op perceelniveau alle grond een specifieke functie is toegewezen. De bestemmingsplannen bevatten kaarten waarop alle functies voor het gehele gemeentelijke grondgebied af te lezen zijn; deze kaarten zijn tegenwoordig veelal digitaal beschikbaar. Meestal zijn er twee kaarten beschikbaar: één voor het gebied binnen de bebouwde kom en één voor het gebied buiten de bebouwde kom. Door deze sterke overheidsbemoeienis in de ruimtelijke ordening wordt gesproken van een gereguleerde grondmarkt. Slechts voor een beperkt aantal percelen is een functieverandering, bijvoorbeeld van landbouw naar woningbouw, toegestaan.

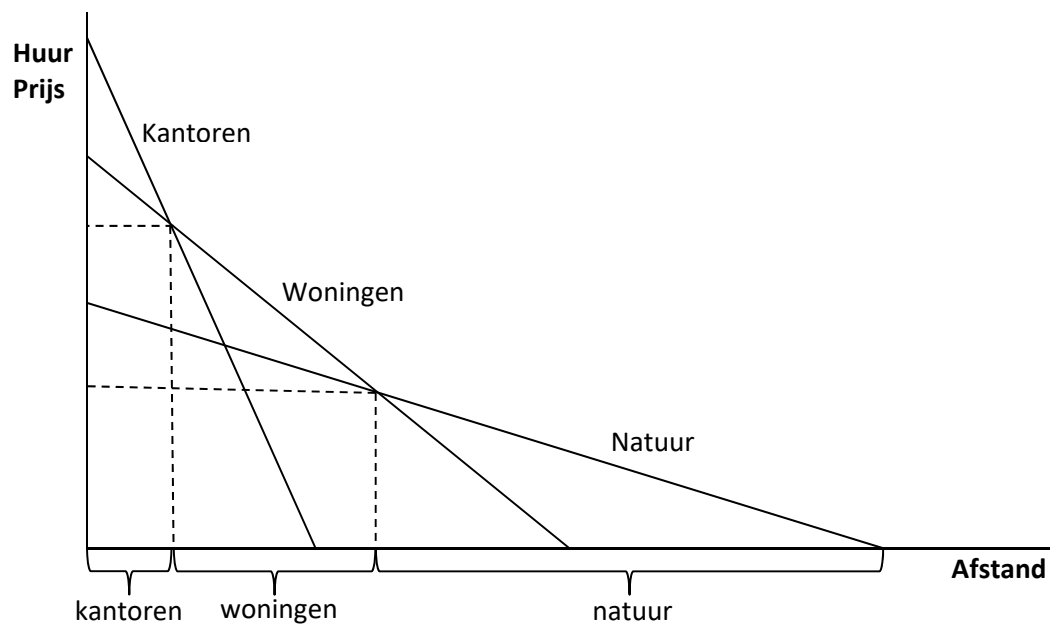
In Figuur 2.1 wordt voor 3 grondgebruiksfuncties (kantoren, woningen en natuur) het grondgebruik hypothetisch weergegeven waarbij een vrije grondmarkt (Figuur 2.1a) vergeleken wordt met een gereguleerde grondmarkt (Figuur 2.1b).

Met de zogenoemde 'bid-rent-curves' wordt per gebruiksfunctie de betalingsbereidheid (hetzij in huur, hetzij in grondprijzen) weergegeven die de betreffende functie bereid is te betalen gegeven de afstand tot het centrum van de stad. In Figuur 2 zijn alleen de bid-rent-curves van deze 3 gebruiksfuncties weergegeven, maar voor iedere andere gebruiksfunctie - zoals industrie, landbouw, recreatie, water, etc. - kan een dergelijke bid-rent-curve opgesteld worden.

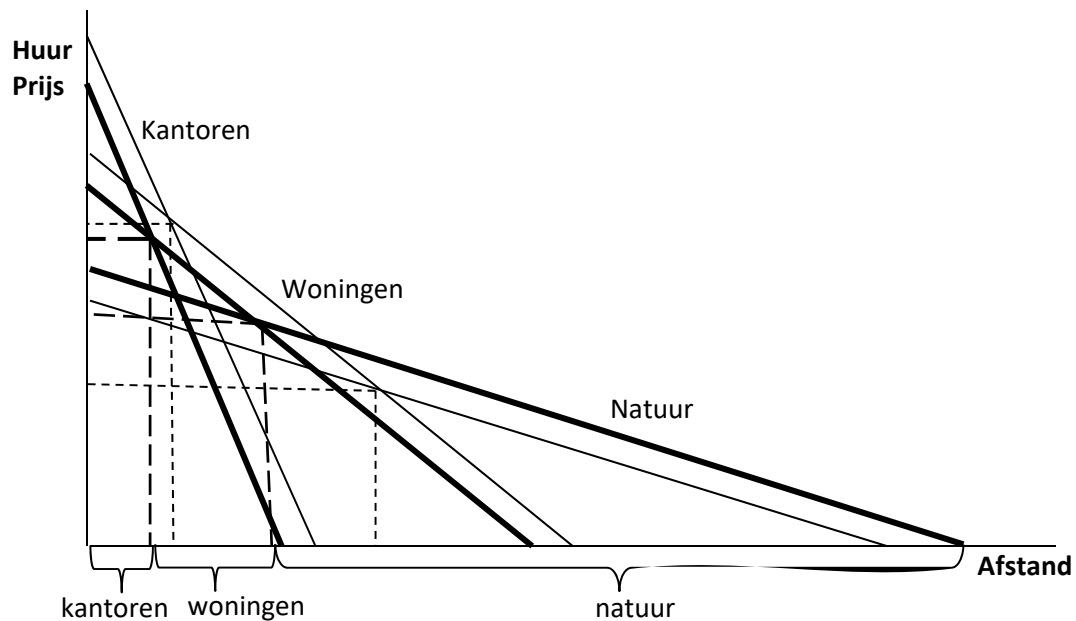
We nemen aan dat vanwege bereikbaarheidsvoordelen, agglomeratievoordelen, etc. de hoogste grondprijzen worden betaald voor percelen in het stadscentrum. Immers, daar is de gemiddelde afstand tot de afzetmarkt van goederen en diensten het kleinst en dat geldt ook voor de afstand tot het aantal arbeidsplaatsen. De laagste prijzen is men daarentegen bereid te betalen voor slecht bereikbare locaties in de periferie van het land. Natuurlijk willen alle gebruiksfuncties de hoogste prijs betalen voor percelen op de beste locaties. Ook natuurorganisaties zijn bereid hoge prijzen te betalen voor percelen in bijvoorbeeld het centrum van Amsterdam om bewoners van dichtbevolkte gebieden recreatiefaciliteiten te bieden. Echter, kantoren en bewoners zijn in staat hogere prijzen te betalen voor grond voor kantoren en woningen en zij overbieden natuurorganisaties.

De totale vraag naar ruimte kan berekend worden door de diverse bid-rent-curves van alle grondgebruiksfuncties bij elkaar op te tellen. Aangezien in de vrije marktsituatie de kantoorfunctie in staat is de hoogste prijzen te bieden en natuurorganisaties de laagste, ligt het voor de hand dat in het geval van schaarste aan ruimte, er weinig grond beschikbaar komt voor natuur. Kantoorhoudende bedrijven, bewoners (en ook andere ruimtegebruikers) overbieden simpelweg natuurorganisaties.

Echter, gegeven het feit dat de overheid het publieke belang dient te dienen, kan de overheid beargumenteren dat de vrije marktwerking hier faalt. Eerder in dit hoofdstuk is uitgelegd dat aanzienlijke externe effecten kunnen optreden als gevolg van grondgebruik en veranderingen in grondgebruik. Aangezien deze externe effecten niet terug te vinden zijn in de marktprijzen voor grond, nemen kantoorhoudende bedrijven en bewoners deze externe effecten niet mee in hun locatiebeslissing. Zij kijken alleen naar hun eigen nut (belangen en baten) en houden geen rekening met negatieve invloeden op derden, bijvoorbeeld het verlies aan kwaliteit van de open ruimte voor alle andere aanwezigen als gevolg van hun besluit zich ook daar te vestigen. Dus, vanuit welvaarts-economisch perspectief zal er teveel grond gebruikt worden voor kantoren en woningen, waardoor er te weinig open ruimte overblijft voor parken, etc.



Figuur 2.1a: Vrije grondmarkt



Figuur 2.1b: Gereguleerde grondmarkt (bid-rent curve verschuift van dunne naar dikke lijn)

De overheid kan op 2 manieren ingrijpen in de grondmarkt. Beide zijn weergegeven in Figuur 2.1b. Door heffingen en/of belastingen op grondaankopen voor kantoren en woningen kan de overheid de prijs die kantoorhoudende bedrijven en bewoners kunnen bieden verminderen (de bid-rent-curves schuiven in Figuur 2.1b naar beneden). Dit betekent dat zij minder grond zullen aankopen (het gebied binnen de accolade neemt af in Figuur 2.1b). Aan de andere kant kan de overheid de grondaankopen van natuurorganisaties subsidiëren, waardoor zij hogere prijzen kunnen bieden voor de grond (de bid-rent-curve van natuurorganisaties verschuift omhoog in Figuur 2.1b). Door de subsidie kunnen



natuurorganisaties meer land kopen dan in het geval van een vrije grondmarkt (het gebied binnen de accolade in Figuur 2.1b neemt toe).

Het meest krachtige instrument dat de overheid ter beschikking staat om de grondmarkt te reguleren is natuurlijk de Wet Ruimtelijke Ordening. Deze wet maakt het mogelijk dat de overheid zelf zoneringen aanbrengt binnen het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan staat voor ieder perceel de exacte bestemming aangegeven. Het bestemmingplan bepaalt daarmee welke gebruiksfuncties waar kunnen worden ontwikkeld en daarmee welke grond beschikbaar is op de markt (en tegen welke prijs).

## 2.5 Conclusies

Een belangrijke constatering is echter dat overheden niet altijd hoeven in te grijpen wanneer externaliteiten zich voordoen. Bijvoorbeeld, in steden, waar vanzelfsprekend sprake is van een grote bevolkingsdichtheid, zijn negatieve externaliteiten een gegeven: er is sprake van beperkte openbare ruimte zoals parken, een continu geluidsoverlast van verkeer, etc. Maar mensen zijn in steden gaan wonen vanwege de positieve externaliteiten die er aanwezig zijn, zoals schaalvoordelen en agglomeratie-effecten. Het leven in een stad brengt externe kosten en baten met zich mee en zolang deze elkaar enigszins in evenwicht weten te houden is er geen reden tot overheidsingrijpen.

Een andere belangrijke constatering is dat externaliteiten vaak wel degelijk in de marktprijs verwerkt zijn. Men is bereid een hogere prijs voor een vergelijkbare woning te betalen wanneer deze woning in een wijk ligt die beter bereikbaar is en betere voorzieningen (parken, winkels, scholen) biedt vergeleken met de wijk waarin de andere woning gelegen is. We zeggen dan dat de externaliteiten geïnternaliseerd zijn.

Tenslotte hoeft niet aangenomen te worden dat de vrije markt volledig faalt wanneer zich externaliteiten kunnen voordoen. Als gevolg van bijvoorbeeld sociale druk van natuurorganisaties kunnen private partijen wel degelijk trachten vooraf rekening te houden met negatieve externe milieu-effecten bij het nemen van locatiebeslissingen.

Ondanks bovenstaande constatering blijkt de vrije markt niet adequaat in te kunnen spelen op, met name negatieve, externaliteiten. Er zijn tal van redenen te noemen: er kan sprake zijn van frictiekosten (hoe groot moet de externaliteit zijn alvorens men in actie komt?), de kosten van het voorkomen van negatieve externaliteiten kunnen de baten overtreffen, er kan sprake zijn *free-rider*-gedrag, de coördinatie om verzet te organiseren kan ontbreken, niet iedereen die de lasten dragen kunnen geïdentificeerd worden, etc. In dergelijke gevallen kan overheidsingrijpen een uitkomst bieden. De meest voor de hand liggende instrumenten zijn dan heffingen en belastingen om voor de veroorzakers van externaliteiten de marktprijs op te drijven, of subsidies om partijen die in het vrije marktproces het onderspit dreigen te delven een sterkere positie te bieden. Verder kunnen externaliteiten onder de aandacht gebracht worden van de gebruikers door gebruikers te laten betalen voor het gebruik (denk aan parkeermeters). Een stap verder gaat het wanneer de overheid zelf besluit goederen en diensten te leveren die niet in het vrij marktproces tot stand komen, denk hierbij bijvoorbeeld aan de waterschappen (die ervoor zorgen dat wij onze voeten droog hebben en dat het oppervlakte water van goede kwaliteit is) en de luchthaven Schiphol. Het meest krachtige instrument dat de overheid met betrekking tot de grondmarkt heeft is de Wet Ruimtelijke Ordening die het mogelijk maakt zonering aan te brengen in de landgebruiksfuncties.

De rechtvaardiging van overheidsingrijpen komt niet alleen voort uit het streven naar - economische - efficiëntie, maar ook uit de rol die de overheid heeft als behartiger van het algemeen, lange termijn, belang. Private partijen handelen veelal vanuit het eigen belang en hebben een korte termijnvisie.

### 3. Filosofie en concepten Rijksnota's

In de hoofdstukken 3 tot 6 bespreken we de ruimtelijke inrichting van Nederland aan de hand van de Rijksnota's zoals deze in de naoorlogse periode zijn verschenen. De filosofie achter, de concepten en de inhoud van de Rijksnota's zullen in dit hoofdstuk worden besproken<sup>6</sup>. De uitwerking van de beleidsnota's in de praktijk zal besproken worden aan de hand van drie hoofdthema's: wonen (hoofdstuk 4), werken en infrastructuur (hoofdstuk 5) en het landelijk gebied (hoofdstuk 6). Het doel van deze hoofdstukken is een beter begrip te wekken voor hoe Nederland ingericht is. Met andere woorden: te begrijpen waarom Nederland er vandaag de dag zo uit ziet.

#### 3.1 Aanleiding tot nationaal ruimtelijk ordeningsbeleid

De Tweede Wereldoorlog heeft een grote invloed gehad op de snelheid waarin de organisatie van de ruimtelijke inrichting van Nederland zich ontwikkelde. De productiestructuur van de Nederlandse economie, zowel de transportinfrastructuur als de productiemiddelen (fabrieken), waren ernstig beschadigd door de oorlogshandelingen en hetzelfde gold voor de woningvoorraad. Het laatste leidde tot een enorm tekort aan woonruimte. Buiten deze kapitaalvernietiging die had plaatsgevonden leidde de schaalvergroting en mechanisatie in de landbouw tot een enorme uitstoot van arbeidskrachten. Deze arbeid trok naar de steden waar de industrie nieuw leven werd ingeblazen (of emigreerde naar het buitenland om daar een nieuw agrarisch bestaan op te bouwen). Dit had enerzijds een nog grotere druk op de woningvoorraad in de grote steden tot gevolg en anderzijds ondermijnde dit vertrek van arbeidskrachten uit het agrarische platteland het draagvlak voor voorzieningen in het landelijk gebied. Aan het eind van de jaren '50 van de vorige eeuw vermoedde men dat de bevolking van de Randstad de komende 20 jaar (tot 1980) met een miljoen zou toenemen, als het lukte in het landelijk gebied een half miljoen mensen vast te houden die anders naar de Randstad zouden verhuizen. Dit alles op een bevolking in Nederland die in 1950 net de 10 miljoen was gepasseerd.

Tegelijkertijd was de Nederlandse economie *booming*, mede door het Marshall Plan waarin financiële en materiele hulp werd aangeboden voor de wederopbouw.

##### *Het Marshall Plan*

Het door de toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken George C. Marshall in het leven geroepen European Recovery Program (ERP) was gericht op de economische wederopbouw van de door oorlog getroffen landen in Europa, dus inclusief Duitsland. Een les die men uit de ontwikkelingen na de Eerste Wereldoorlog getrokken had was dat de overwinnaars niet de verliezers moesten laten opdraaien voor de schade die was aangericht. In Duitsland had dit na de Eerste Wereldoorlog de voedingsbodem gevormd voor de opkomst van het nationaal socialisme, met alle consequenties van dien. De drijfveer achter het programma was echter minder nobel dan het lijkt: het moest een sterke buffer vormen tegen het oprukkende communisme vanuit de Sovjet Unie. Uiteindelijk bedroeg de totaalwaarde van de Marshallhulp in de periode 1948-1952 12,4 miljard dollar, waarvan 1,5 miljard ten goede kwam aan Duitsland. De hulp was voor 20% een lening: 80% was een gift. Voor Nederland was met name de steun aan Duitsland en het feit dat het een gezamenlijk Europees economisch herstelplan was belangrijk. Nederland had zelfstandig zijn vooroorlogse productieniveau alweer in 1947 bereikt, maar als handelsland met een sterke verbondenheid met de Duitse economie wist het sterk te profiteren van het Marshallplan (van der Eng, 1987).

<sup>6</sup> In dit hoofdstuk is dankbaar gebruik gemaakt van informatie die in hoofdstuk 2 'Terugblik' van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, PKB Deel 1 (Min VROM, 2001) gegeven wordt.

### 3.2 De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958)

Het naoorlogse herstel van de Nederlandse economie, en de Europese economie in het algemeen, wordt vaak beschreven als een economisch wonder. Het herstel in Nederland was gebaseerd op een onvoorwaardelijk geloof in een maakbare samenleving en dus ook in de maakbaarheid van de fysieke ruimte. Het Westen van Nederland werd gezien als de economische motor van het land.

De eerste nota, *Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland* (Min. V&B, 1960), werd vooraf gegaan door de nota '*De ontwikkeling van het Westen des Lands*' (Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958) zoals al aangegeven in hoofdstuk 1. Deze nota uit 1958 was zeer verkennend en beschrijvend van aard en volledig gericht op de ontwikkelingen die in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht plaatsvonden. Het centrale probleem in de nota was de veelvoudige concentratie in deze provincies. Een concentratie van stedelijke, industriële, agrarische en recreatieve ontwikkelingen met ook nog eens een belangrijke functie voor nationaal en internationaal verkeer van goederen en personen. De groei was dynamisch, soms zelfs onstuimig en de verdere Europese samenwerking "zal dit proces nog kunnen verhaasten". Er werd geconstateerd dat er een strijd om ruimte was, waarbij in hun groei functies, met name agrarische en recreatieve, werden verdrongen. De opgave was dan ook het gebied zo te ontwikkelen dat "het in zijn functie voor Nederland, Europa en het wereldverkeer kan meegroeien met de geboden kansen en tevens, ook voor de verdere toekomst, een goed woon- en werkmilieu kan bieden aan de miljoenenbevolking die door deze ontwikkeling wordt aangetrokken" (Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958, p.11).

Er werden drie hoofdlijnen van beleid uitgezet voor het Westen:

1. behoud van de historische gegroeide centra op de stedelijke ring (de Randstadsteden) als blijvende en ruimtelijk apart gelegen zwaartepunten;
2. behoud van een agrarisch middengebied als centrale ruimte van groot formaat;
3. expansie van de gehele Randstad in uitwaartse richting.

Figuur 3.1a en 3.1b tonen respectievelijk de conceptuele visie en een zeer gedetailleerde uitwerking van de gewenste toekomstige ruimtelijke inrichting van het Westen des Lands. Het betreft de voorkant van en een detailtekening uit de nota '*De ontwikkeling van het Westen des Lands*' uit 1958.

Figuur 3.1a laat prachtig het concept Randstad met uitstralingsgebieden zien; Figuur 3.1b laat zeer gedetailleerd de gewenste ontwikkeling voor het jaar 2000 zien inclusief bufferzones, uitwerking van de uitstraling (met zoekgebieden), etc.. Alleen de benaming van het Groene Hart ontbreekt nog. Vaak worden nu schampere opmerkingen gemaakt wanneer gesproken wordt over de planologen en geografen uit die tijd met hun ideeën over een maakbare samenleving. Wanneer je echter het kaartje uit 1957 bekijkt waarmee vooruitgekeken wordt naar de situatie in 2000, dan kan je niet anders dan concluderen dat ze hun werk bijzonder goed gedaan hebben. Hun visie uit 1957 wijkt slechts marginaal af van de actuele situatie pakweg 60 jaar later!



Figuur 3.1a (links) het concept de Randstad en 3.2b (rechts) gedetailleerde uitwerking Randstad.  
Bron: Rijksdienst voor het Nationale Plan (1958)

### 3.3 Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1960)

Al tijdens het schrijven van die nota 'De ontwikkeling van het Westen des Lands' kwam men er achter dat het probleem niet alleen de toestroom naar het Westen betrof, maar evenzeer de leegloop in de periferie van het land. Daarom werd al begonnen met het opstellen van een landelijke nota nog voordat de nota 'De ontwikkeling van het Westen des Lands' in 1958 gepresenteerd werd. Er is dan ook een sterke overeenkomst in beide nota's daar waar het de ideeën betreft voor de ontwikkeling van het Westen van het land.

De eerste nota was een product van zijn tijd. De geografen en planologen die de nota opstelden hadden een onwankelbaar geloof in de maakbaarheid van de samenleving en daarmee in de uitvoerbaarheid van hun plannen. De focus van de nota was gericht op de ontwikkeling van de havens van Rotterdam en Amsterdam en hun achterlandverbindingen om de internationale concurrentiepositie te versterken. Daarnaast was er, zoals al aangegeven, zorg over de bevolkingsspreiding. Gegeven de sterke nadruk op de internationale concurrentiepositie van het Westen in combinatie met de sterke concentratie van bevolking en werkgelegenheid in dit gebied, worden in deze nota al de eerste waarschuwingen uitgesproken met betrekking tot congestie op het infrastructuurnetwerk. Echter dit werd niet als een echte bedreiging of probleem gezien; integendeel, de mobiliteitsgroei moest gefaciliteerd worden! Daartoe werd een internationaal georiënteerd snelwegennetwerk ontworpen vanuit de Nederlandse havens naar België en Duitsland. Ook de gewenste spreiding van de bevolking over het land zou helpen de toenemende mobiliteit van de bevolking te kunnen faciliteren.

In navolging van de nota uit 1958 wordt in de Eerste nota de term Randstad gebruikt voor het stedelijke hoefijzer dat in het westen ligt: de steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Het verhaal gaat dat de naam Randstad verzonnen zou zijn door KLM-oprichter Albert Plesman, tijdens één van zijn vele vluchtjes boven ons land. In latere jaren wordt de Randstad wel eens opgedeeld in een

Noordvleugel (Amsterdam - Utrecht) en een Zuidvleugel (Den Haag - Rotterdam). Tegenwoordig wordt ook wel gesproken van de Deltametropool. Belangrijk is dat in deze Eerste nota uit 1960 de Randstad als concept geformaliseerd is.

Helemaal nieuw in deze nota is het Groene Hart concept<sup>7</sup>. De hongerwinter in de grote steden in het Westen in het laatste oorlogsjaar 1945 had een diepe indruk gemaakt. De planologen besloten dat de grote steden in het Westen in principe zelfvoorzienend zouden moeten zijn wat betreft de voedselproductie. Het Groene Hart - ingesloten door de Randstad - moest daarom een open agrarisch productiegebied blijven. Bovendien moesten de steden van elkaar gescheiden blijven door groene bufferzones. Deze bufferzones konden de recreatieve voorzieningen voor de stedelingen bieden. Op deze manier konden de Randstadsteden bescheiden in omvang blijven en hun eigen identiteit behouden. De steden mochten daarom alleen naar buiten uitwaaiëren dus niet richting het Groene Hart: de zogenoemde uitstralingsgebieden. Een uitzondering werd gemaakt voor de uitwaaiëring van Den Haag. Gezien de locatie aan de kust mocht Den Haag binnen het Groene Hart groeien in de nieuw te bouwen stad Zoetermeer.

Misschien wel het belangrijkste uit de Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1960) is dat de nota het ontwerp van een aparte Wet op de ruimtelijke ordening (WRO) heeft bespoedigd. De WRO zou in 1965 verschijnen. Tot dat moment hadden de planologische maatregelen van Rijk, provincies en gemeenten hun grondslag deels gevonden in de Woningwet uit 1901 en deels in de voorlopige Wet op het nationale plan en streekplannen uit 1950.

### 3.4 Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966)

De eerste nota uit 1960 werd al snel, namelijk in 1966, opgevolgd door de *Tweede Nota inzake de Ruimtelijke Ordening*. Aanleiding hiervoor was de snelle economische groei in combinatie met de snelle bevolkingsgroei (de naoorlogse baby-boom). Dit leidde ertoe dat allerlei doelstellingen aangescherpt moesten worden. Waar in de eerste nota nog werd uitgegaan van een bevolkingsomvang van ongeveer 14 miljoen in 1980, werd als gevolg van de baby-boom deze voorspelling 6 jaar later bijgesteld tot 20 à 21 miljoen in het jaar 2000. In werkelijkheid was de bevolkingsomvang van Nederland op 1 januari 2000 15,9 miljoen en in maart 2016 is de 17 miljoen bereikt (CBS, 2016a).

Deze bevolkingstoename zou natuurlijk grote gevolgen hebben op zowel de huizenmarkt, waar toen al enorme tekorten waren, en de arbeidsmarkt. De effecten op de arbeidsmarkt werden overigens als positief ervaren: de economie floreerde als nooit tevoren en een maakbare samenleving in gedachten houdend zou dus ook de werkgelegenheid constant in een hoog tempo blijven toenemen. De voorspellingen met betrekking tot de ontwikkeling van de mobiliteit waren zo mogelijk nog hoger, met name door de snelle opkomst van de auto als vervoermiddel voor de gewone man als gevolg van de snelle toename in welvaart voortkomend uit de economische groei. Tenslotte, werd het spreidingsbeleid aangescherpt. Ging men er in 1960 van uit ongeveer een half miljoen mensen te moeten vasthouden in de perifere gebieden; in 1966 dacht men dat het om ruim 2 miljoen mensen

---

<sup>7</sup> In de nota De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958), wordt wel gesproken van “het Hollands-Utrechtse weidegebied als het groene hart van het geheel”, maar het wordt niet neergelegd als een te beschermen concept. Ook wordt er in deze nota al gesproken om “waar nog mogelijk een scheidende strook van ongeveer 4 km tussen steden open te houden”, waarvoor in samenvattende bevindingen de term bufferstroken wordt gehanteerd. In de Eerste nota (1960) verandert dit in bufferzone.

ging. Zelfs als dit zou lukken bleef de opgave voor de Randstad enorm om de woningbouwopgave te realiseren waarbij de bufferzones en het Groene Hart open gehouden werden en de groei dus geconcentreerd werd in de steden zelf en de uitstralingsgebieden.

Nieuwe concepten uit deze nota waren: functionele stedelijke regio's, stedelijke milieudifferentiatie, gebundelde deconcentratie en een dicht netwerk van autosnelwegen. Onder functionele stedelijke regio's werden gebieden verstaan waarbinnen zich het dagelijkse interactiepatroon van wonen, werken en recreëren van de inwoners van het betreffende gebied plaats vindt. Het betreft dus een grote stad met de omliggende dorpen en kleine steden. Deze concepten zullen verder aan bod komen in de hoofdstukken die handelen over de woningmarkt (4) en bedrijven en infrastructuur (5). Belangrijk om hier te vermelden is dat deze concepten wel geformuleerd werden maar dat vergeten werd ze vast te leggen in een wettelijk kader en ook het financiële instrumentarium om ze uit te voeren ontbrak.

Aan het eind van de jaren '60, begin jaren '70 van de vorige eeuw, begonnen planologen en geografen zich te realiseren dat de samenleving niet zo maakbaar, kneedbaar, was als zij tot nu toe aangenomen hadden vooral wanneer het ontbrak aan beleidsinstrumenten om de ontwikkelingen te initiëren en controleren. Het was precies het ontbreken van een beleidsinstrumentarium waarop de Tweede nota vastliep. Het uitstralingsbeleid faalde. De suburbanisatie richtte zich op de kleine plattelandskernen binnen en buiten het Groene Hart, hetgeen tot een veelheid van kris-kras woon-werkrelaties leidde en een explosie in de automobiliteit. De Rijksoverheid was niet in staat effectief nieuwe woningbouwinitiatieven van lokale overheden binnen het Groene Hart te onderdrukken. Deze landelijke gemeenten zonder groeitaak bleken buitengewoon creatief in hun zoektocht naar mogelijkheden om toch woningbouw te realiseren op hun grondgebied. Bedenk dat gemeenten graag in inwonertal willen groeien al was het maar om de eigen bevolkingsgroei op te vangen. Maar er zijn ook meer banale redenen te noemen waarom gemeenten in het Groene Hart in inwonertal wilden groeien: niet zelden speelde mee dat het inkomen van de burgemeester afhangt van het inwoneraantal van de gemeente. Een woonwijkje erbij kon de burgemeester een extra salarisschaaltje opleveren!

Een aanvullend probleem van de suburbanisatie was dat het met name de hogere- en middeninkomensgroepen waren die de stad verlieten en kozen voor een woning met tuin in het groen. Een ééngezins doorzonwoning was het ideaal voor het doorsnee "huisje-boompje-beestje-gezin". De steden bleven dus zitten met de lage inkomensgroepen. De inkomsten van de grote steden liepen hierdoor snel terug waardoor de steden draagvlak dreigden te verliezen voor het aanbieden van hoogwaardige stedelijke voorzieningen. De steden hebben overigens veelal eerder een regionale dan strikt lokaal verzorgende functie. Denk hierbij aan culturele voorzieningen zoals een schouwburg of voorzieningen als een overdekt zwembad of een ijsbaan die zonder financiële ondersteuning vanuit de gemeente niet kunnen voortbestaan. Van dergelijke voorzieningen maken echter veelal ook de inwoners van omliggende gemeenten gebruik.

Ook het bevolkingsspreidingsbeleid faalde. Ondanks investeringssubsidies voor bedrijven vanuit het Ministerie van Economische Zaken bleef de economische ontwikkeling van perifere landsdelen achter bij de verwachtingen waardoor het moeilijk bleek bevolking in deze gebieden vast te houden.



### 3.5 Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973-1977)

De *Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening* verscheen in 3 delen: de *Oriënteringsnota* (1973), de *Verstedelijkingsnota* (1977) en de *Nota Landelijke Gebieden* (1977).

De belangrijkste reden voor de *Oriënteringsnota* (1973) was het bieden van een wettelijke inkadering van de belangrijkste concepten uit de Tweede nota. De *Oriënteringsnota* benadrukt nog steeds een meer gelijkmatige spreiding van bevolking, werkgelegenheid en diensten over het land. Ondanks dat de toenemende problematiek voor de grote steden om het voorzieningenniveau op peil te houden als gevolg van het vertrek van de midden- en hoge inkomensgroepen werd onderkend, werd vastgehouden aan het kernprincipe van gebundelde deconcentratie. Wel werd ingezien dat het beleid gericht op het faciliteren van de toenemende mobiliteit niet langer kon worden gehandhaafd. De mobiliteitsgroei was niet langer in de hand te houden en instrumentarium werd ontwikkeld om met name de ongebreidelde groei in automobiliteit te reduceren. Voor het eerst werd openbaar vervoer- en parkeerbeleid onderdeel van de ruimtelijke ordeningsstrategie.

In de jaren '70 van de vorige eeuw werd ook duidelijk dat economische groei geen vanzelfsprekendheid was. Het economische wonder kwam abrupt tot stilstand, mede als gevolg van de oliecrises. In die jaren werd de overheid geconfronteerd met hoge werkloosheid in het gehele land die zeker in grote steden hardnekkig blijkt (Lambooy, 1974). Dit leidde een langzaam einde van het spreidingsbeleid van bevolking en werkgelegenheid in. Uiteindelijk zou in 1984, als laatste overheidsbedrijf, het hoofdkantoor van het toenmalige postbedrijf PTT verplaatst worden naar Groningen.

In de *Verstedelijkingsnota* (1977) werd het financiële raamwerk voor de groeikernen vastgelegd, waarmee de ontwikkeling van de groeikernen ook daadwerkelijk van de grond kwam. Het ruimtelijke beleid verschuift daarmee van het toelaten van gewenste ontwikkelingen (door Faludi en Van der Valk, 1990, omschreven als toelatingsplanologie) naar het actief bijdragen aan uitvoering (door Brand, 2012, omschreven als uitvoeringsplanologie). Vooralsnog werd in deze nota dus nog uitgegaan van een spreiding van bevolking, werkgelegenheid en voorzieningen. Daarnaast werd beleid met betrekking tot de ontwikkeling van verstedelijking en het vraagstuk van de mobiliteit uitgewerkt. In de *Verstedelijkingsnota* stonden drie thema's centraal: de vermindering van ongelijkheden en achterstanden, de zorg voor de steden en de zorg voor het milieu. Het inrichtings- en spreidingsbeleid was in algemene termen gericht op: 1) het voorkomen van congestie en onevenwichtige stedelijke opbouw met name in de sterk verstedelijkte gebieden, 2) de bescherming van openheid en van ecologische en landschappelijke waarden, met name in de open grote ruimten tussen de stedelijke zones, 3) het verminderen van regionale achterstanden en ongelijkheden op het gebied van sociaaleconomische ontwikkelingen en op het gebied van het regionale voorzieningenniveau, en 4) het verminderen van de groei van de mobiliteit.

De *Nota Landelijke gebieden*, de tegenhanger van de *Verstedelijkingsnota*, verscheen eveneens in 1977. Het beleid was er op gericht recht te doen aan de bestaansmogelijkheden van de agrarische bevolking, het leefklimaat van de plattelandsbevolking, de economie van het grondgebruik, de belevingswaarde van het landschap, de natuurwetenschappelijke en de ecologische betekenis van het landelijk gebied en – nabij de steden – aan de contrastwerking van de open ruimten. Het Rijk constateert in de *Nota Landelijke Gebieden* dat de ontwikkelingen van stad en land sterk zijn verweven. Landelijk gebied verstedelijkt, krijgt te maken met industrialisatie, infrastructuur,



milieuvervuiling en vestiging van mensen van stedelijke origine. Grote delen van het landelijk gebied fungeren via dag- en verblijfsrecreatie als “achtertuin” van de stad. Kortom; er ontstaat spanning tussen de ontwikkeling van het landelijke en stedelijke gebied. Als oplossing komt de Nota Landelijke Gebieden met een zonering van het landelijk gebied waarin de functies van het landelijk gebied werden gescheiden of juist verweven. Later werden de termen veranderd en sprak men over “meervoudig ruimtegebruik”, “geïntegreerde landbouw”, “landbouw met nevenfuncties”, over “combinatie” of “stapelings” van functies. Maar eigenlijk ging het steeds over dezelfde vraag: hoe kan je verschillende doelen ruimtelijk met elkaar verenigen, zodanig dat het geheel meer is dan de som der delen? De zonering uit de Nota Landelijke Gebieden (1977) was als volgt: A) gebieden met hoofdfunctie landbouw (scheiden), B) gebieden met afwisselend landbouw met andere functies in grotere ruimtelijke eenheden (grootschalig verweven), C) gebieden met afwisselend landbouw, natuur en andere functies in kleinere ruimtelijke eenheden (kleinschalig verweven), D) gebieden met als hoofdfunctie natuur (scheiden), en E) gebieden binnen de stedelijke invloedssfeer (sterk verweven).

In 1983 en 1985 verschenen twee *Structuurschetsen Stedelijke Gebieden*. De structuurschetsen hadden een sterke oriëntatie op de Randstad. Ze kunnen worden gezien als tussenpauzes naar de Vierde Nota. In de structuurschetsen werden geen nieuwe groeikernen aangewezen. Integendeel de ontwikkeling van het bouwvolume in de toegewezen groeikernen werd - mede als gevolg van de economische crises - getemporeerd en in aanvulling op de groeikernen werd er nu besloten te bouwen binnen bestaand stedelijk gebied. Hiervoor werd het nieuwe concept ‘compacte stad’ gehanteerd. Met de compacte stad werd tegemoet gekomen aan de wens van grote steden om te kunnen bouwen voor de midden- en hogere inkomensgroepen om zo voldoende draagvlak te herwinnen om het aanbod van hoogwaardige stedelijke voorzieningen op peil te houden c.q. weer op peil te kunnen brengen. Andere overwegingen die voor de compacte stad pleitten waren het sparen van open ruimte, het mogelijk maken van beter openbaar vervoer door het creëren van bevolkingsconcentraties maar ook financiële argumenten.

### 3.6 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988-1997)

De *Vierde nota Ruimtelijke Ordening* (1988) heeft in de loop der jaren twee updates gekend: de *Vierde Nota Extra* (1991) beter bekend als de VINEX-nota en de *Vierde Nota Actualisatie* (1997) ook wel de VINAC-nota genoemd.

In de oorspronkelijke nota uit 1988 werden de concepten en ideeën gelanceerd maar de VINEX gaf het beleid handen en voeten met concrete beleidsinstrumenten en een wettelijk kader waarbinnen deze plannen ook daadwerkelijk gerealiseerd konden worden. Tenslotte, vertaalde de VINEX de concepten en ideeën naar concrete ruimtelijke ingrepen. De VINEX gaf bijvoorbeeld concreet aan waar de verschillende woningbouwlocaties gerealiseerd moesten worden, wat de bouwvolumes voor die locaties waren en in welke periode de woningen daadwerkelijk gebouwd moesten worden. Het was voor het eerst dat het Rijk op dit concrete niveau aangaf waar welke ontwikkelingen moesten plaatsvinden. De VINAC tenslotte geeft - zoals de titel al aanduidt - een actualisatie van de concrete ruimtelijke ingrepen zoals deze geformuleerd waren in de VINEX.

De Vierde nota kenmerkt een omslag in het ruimtelijk beleid. De eerste drie nota's waren gericht op de naoorlogse wederopbouw en modernisering van het land. De aandacht lag daarbij op de ontwikkeling van de havens van Rotterdam en Amsterdam, de modernisering van de industrie, de woningbouw, de aanleg van het (snelwegen-)netwerk en de ruilverkaveling in landbouwgebieden. Het

nationale beleid werd daarbij gestuurd door de trends van voortgaande economische- en bevolkingsgroei. Echter door de economische crises in de jaren '70 en '80 was een eind gekomen aan deze inmiddels zo vertrouwde economische groei. Economische groei was geen zekerheid meer. Aan de andere kant was de woningnood teruggebracht en ook in andere elementaire maatschappelijke behoeften was voorzien. Daarmee was de tijd van kwantiteiten - absolute tekorten - voorbij en kon de aandacht meer gericht worden op kwaliteiten, zoals het milieu en de leefomgeving.

Uit al de voorgaande ontwikkelingen had de overheid twee wijze lessen getrokken: 1) de maatschappij was niet zo maakbaar, kneedbaar, als was aangenomen; en 2) het was niet de taak van de overheid alleen om de ruimtelijke ontwikkelingen in de juiste richting te sturen. Hier lag ook een verantwoordelijkheid weggelegd voor private partijen. Een terugtrekkende (Rijks-)overheid betekende een nieuwe beleidsfilosofie.

De Vierde nota is gebouwd op twee pijlers. Ten eerste, de Rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de versterking van de Nederlandse concurrentiepositie binnen Europa en wereldwijd. Deze aandacht voor de internationale concurrentiepositie van Nederland werd ingegeven door de noodzaak in te spelen op de openstelling van de Europese binnenmarkt in 1992. Het aanbieden van een goed vestigings- en investeringsklimaat was noodzakelijk om de internationale concurrentiepositie van de zeehavens van Rotterdam en Amsterdam en de luchthaven Schiphol te waarborgen. Merk op dat Schiphol nu voor het eerst genoemd wordt als een belangrijke economische motor (mainport) voor de Nederlandse economie. Het accent kwam dus te liggen op deze mainports, enkele internationaal belangrijke steden en internationale transportcorridors naar Duitsland en België.

Ten tweede, is de Rijksoverheid verantwoordelijk voor de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland. Voor het eerst werden duurzaamheid en duurzame ontwikkelingen gelijk gesteld aan voortgaande economische groei. Een hoge kwaliteit van de leefomgeving en natuurlijke milieus moest gewaarborgd worden. Ruimtelijke kwaliteit werd uitgedrukt in een scherp contrast tussen stedelijke en landelijke omgeving, diversiteit, korte reistijden tussen wonen, werken en recreëren, bouwen in hoge dichtheden met grote diversiteit, kwaliteit en een hoogstaand voorzieningenniveau, goed openbaar vervoer, attractieve openbare ruimte en een concentratie op intensieve vormen van landbouw en het behoud van cultuurhistorische en natuurlijke landschappen. Voor het landelijk gebied werd dit uitgewerkt in het koersenbeleid, waarbij de volgende accenten werden aangebracht: de gele koers richt zich op de agrarische productiefunctie; de groene koers op natuurontwikkeling; de blauwe koers op de economische integratie van verschillende functies; en de bruine koers op de grondgebonden landbouw in een mozaïek van functies. Al met al een lichte koerswijziging ten opzichte van het concept van scheiden en verweven, zoals dat in de Nota Landelijke Gebieden uit 1977 was geconceptualiseerd.

Het concept van functionele stedelijke regio's bleef bestaan. Het principe dat alle dagelijkse woon-, werk- en recreatieve verplaatsingen binnen een functionele stedelijke regio konden plaatsvinden sloot goed aan bij de gedachte dat dan ook het duurzame behoud van stedelijke en milieukwaliteiten binnen dit gebied georganiseerd konden worden. Nieuwe stedelijke herstructureringsplannen met veel aandacht voor diversiteit konden de stedelijke kwaliteit op een hoger niveau tillen en zo draagvlak creëren voor de herontwikkeling van grootstedelijke voorzieningen.

Er kwam een sterke scheiding tussen verantwoordelijkheden van overheid en private partijen. Private partijen konden bij veel investeringsprojecten, zowel woningbouw, bedrijfsterreinontwikkeling als

infrastructuur, de financiële verantwoordelijkheid op zich nemen. De overheid kon dan dergelijke projecten ondersteunen door diverse private partijen bijeen te brengen en mogelijk zelfs projecten te initiëren. Dit gebeurde dan in de zogenoemde Publiek Private Samenwerkingsverbanden (PPS) of Publiek Private Partnerships (PPP). De PPS- en PPP-constructies zijn de belangrijkste nieuwe concepten uit de Vierde nota.

### 3.7 Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2002)

De *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening* is rond de eeuwwisseling voorbereid. De startnota 'De Ruimte van Nederland' (Min. VROM, 1999) riep allen verantwoordelijk of betrokken bij de ruimtelijke inrichting van Nederland op hun inbreng te leveren: ministeries, provincies, stedelijke regio's, de grote gemeenten maar ook tal van vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties werden bij het planningsproces betrokken. Kortom, polderen in optima forma!

Door andere overheden en private/maatschappelijke partijen te laten participeren in het planningsproces, poogde het Rijk ook om taken en verantwoordelijkheden te decentraliseren. De Vijfde nota kent slechts een selectieve rol aan het Rijk toe. De sturingsfilosofie is om de beleidsvrijheid van de andere overheden zo groot mogelijk te houden: centraal wat moet, decentraal wat kan. Het Rijk blijft sturen op de uitvoering van het nationaal beleid, maar zal geen gedetailleerde voorwaarden stellen aan de beleidsontwikkeling door andere overheden. De nota gaat zelfs verder door te stellen dat het beleid "vooral met en door andere overheden en private initiatiefnemers worden uitgewerkt en uitgevoerd" (Min. VROM, 2001a, p.4). Dus niet alleen aan lagere overheden maar ook aan private partijen wordt een rol in de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering toegekend. Waar in de Vierde nota het Rijk nog voorschreef op welke plekken er in welke volumes moest worden gebouwd, gebeurt dat in de Vijfde nota niet: provincies, regio's en gemeenten bepalen dat zelf. In de Vijfde nota wordt dus weer een duidelijke stap terug gedaan vergeleken met de Vierde nota. In de Vijfde nota staan geen besluiten over concrete locaties, maar wel de beleidskaders waarbinnen die besluiten genomen kunnen worden.

In de nota werd getracht de toegenomen vraag naar ruimte af te stemmen. In paragraaf 2.4 van deze syllabus, over de schaarste van grond, is deze problematiek al geschetst. Voor de duidelijkheid wordt de tabel hier herhaald.

*Tabel 3.1: Vraag en aanbod van grond tot 2030*

<b>Functie</b>	<b>Vraag in ha.</b>	<b>Aanbod in ha.</b>
Wonen	39.000-85.000	
Werken	32.000-54.000	
Infrastructuur	35.000-60.000	
Recreatie en sport	144.000	
Natuur en landschap	333.000	
Waterveiligheid	115.000	
Waterberging	375.000	
Landbouw		170.000-475.000
<b>Totaal</b>	<b>1.080.000-1.167.000</b>	<b>170.000-475.000</b>

*Bron: Min VROM, 2001a*

Uit tabel 3.1 blijkt duidelijk dat er sprake is van een absoluut tekort aan ruimte om aan alle ruimteclaims te kunnen voldoen. De uitdaging voor het Rijk is dan ook, om de kwantitatieve vraag

naar ruimte te combineren met kwaliteitswinst. Het gaat erom, zuinig en efficiënt met ruimte om te gaan, door die *intensief* te gebruiken, functies te *combineren* en waar nodig het bestaande gebruik te *transformeren*.

- Intensiveren van ruimtegebruik kan met name in stedelijk gebied, bijvoorbeeld door ruimtegebruik boven en onder infrastructuur en efficiënt ruimtegebruik op bedrijventerreinen.
- Combineren van functies kan met name in het landelijk gebied, bijvoorbeeld waterberging, natuur en recreatie laten zich vaak goed combineren.
- Transformeren van ruimte zal nodig zijn in stad en land om de ruimte beter te laten aansluiten bij de vraag. Voorbeelden zijn herstructurering van woonwijken en bedrijventerreinen en functieveranderingen in de landbouwsector

Behalve een tekort aan ruimte, die dan dus ook conform de titel van de nota 'gemaakt en gedeeld' moet worden, spelen zaken als de demografische ontwikkeling, de multiculturele samenleving en veranderingen in de economie (en dus de arbeidsmarkt) een rol in de nota, maar de expliciete nadruk ligt op de vraag hoe om te gaan met toenemende conflicterende ruimtelijke claims zonder hierbij de ruimtelijke kwaliteit aan te tasten. In de Vijfde nota betekent kwaliteit bieden vooral verschillen maken. De Vijfde nota constateert dat de voorgaande decennia het bebouwde gebied steeds meer is uitgedijd, ten koste van open ruimten, landschappelijke diversiteit, ruimtelijke contrasten en cultureel erfgoed. Er zijn teveel monofunctionele gebieden ontstaan. Het Rijk wil de aantasting van het landschap een halt toeroepen en de contrasten tussen stad en land aantrekkelijker maken. Daarnaast draait het ook binnen iedere stad en binnen het landelijk gebied om de kwaliteit en de variatie. Het Rijk ziet sociale rechtvaardigheid als een randvoorwaarde. Dus geen arme steden en rijke suburbane gebieden, maar bereikbaarheid van de kwaliteiten van stad en land voor iedereen.

Ondanks het vernieuwende motto van de Vijfde nota 'centraal wat moet, decentraal wat kan' staat de nota toch vooral bekend om de invoering van een aantal zeer strikte beleidsconcepten: de rode en groene contouren.

Rode contouren zijn getrokken rond de bestaande bebouwde omgeving. Nieuwbouwprojecten, zowel voor woningbouw als bedrijvigheid, moesten binnen deze rode contouren gerealiseerd worden, door transformatie van bestaande bebouwing, de zogenoemde herstructureringsprojecten, of intensivering van bebouwing binnen bestaand stedelijk gebied, het zogenoemde vullen van lege plekken of "inbreien". Aanvullend waren er binnen de rode contouren gebieden waar de bebouwing buiten de bestaande grenzen mocht groeien, het zogenoemde "aanbreien". De rode contouren gaven de bebouwingsgrenzen voor 2015 aan en als stelregel gold dat 40% van de groei in woningen en bedrijfspanden binnen het bestaand stedelijk gebied moest plaatsvinden. Hoe aan deze groeitaak vorm werd gegeven werd echter over gelaten aan provinciale en intergemeentelijke afspraken en samenwerking. Het Rijk beperkte zich tot een vijfjaarlijkse controle van de gedecentraliseerde ruimtelijke ordeningsplannen om te zien of zij voldeden aan de kwantitatieve en kwalitatieve vereisten zoals door het Rijk vastgesteld. De VINEX-afspraken welke vastgelegd waren tot 2010 werden hiervoor herrekend en aangepast voor 2015.

Groene contouren werden getrokken rond gebieden met hoge landschappelijke, cultuurhistorische en/of archeologische waarden. Binnen deze contouren was behoud en bescherming de standaard.

Binnen deze contouren werd het “nee, tenzij”-principe toegepast. Ruimtelijke ontwikkelingen werden daarmee binnen deze contouren verboden, tenzij de ontwikkeling van groot maatschappelijk belang was. Een dergelijke ontwikkeling moest dan wel elders gecompenseerd worden met behulp van mitigerende maatregelen. De provincies dienden echter de precieze begrenzing van de contouren te bepalen en vast te leggen in het streekplan.

De gebieden die overbleven tussen de rode en groene contouren werden de intermediaire zones genoemd. Het was de taak van de provincies om in deze gebieden toe te zien op de instandhouding van het landschap en cultuurhistorische waarden en het vergroten van de ruimtelijke variatie in het landschap.

Voor het eerst kwam het Groene Hart in deze nota onder druk te staan. Het Rijk liet op bepaalde plekken binnen het Groene Hart ruimte voor de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Denk hierbij aan het zuidoostelijk deel van de Haarlemmermeer, de Rotterdam-Zoetermeer-Gouda driehoek (Zuidplaspolder) en het gebied voor Leidsche Rijn bij Utrecht. De ruimtelijke *spill-over* van de groei van Utrecht hoefde dus niet langer alleen afgewikkeld te worden op Flevoland (Almere).

Het Ministerie van VROM hoopte een goede doorwerking van de Vijfde nota in alle sectornota's te kunnen borgen. Daarmee hoopte het Ministerie eenheid te creëren in het woud van sectornota's met ruimtelijke implicaties die door de verschillende ministeries werden uitgebracht en duidelijkheid te scheppen door het opstellen van één overkoepelend beleidsdocument. Gedeeltelijk is dat gelukt, maar toch bleven andere nota's gelijkwaardig en moest de Vijfde nota in samenhang met en parallel aan het Nationaal Verkeers- en Vervoer Plan (Min. V&W, 2002) de Tweede Structuurschema voor de Groene Ruimte (Min LNV, 2002) en het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (Min. VROM, 2001b) geschreven worden. Het feit dat het dus niet echt het enige en alles zaligmakende ruimtelijke inrichtingsplan voor Nederland werd heeft er toe geleid dat het niet gelukt is de Vijfde nota door de Eerste Kamer heen te loodsen en daardoor heeft de Vijfde nota nooit een wettelijk bindende status als Planologische Kern Beslissing (PKB) gekregen. Wel is het, zonder deze wettelijke basis, enige tijd leidraad geweest voor de ruimtelijke inrichting.

### 3.8 Nota Ruimte (2004)

De *Nota Ruimte* kwam al een stuk verder dan de Vijfde nota in het streven te komen met één nota aangaande de ruimtelijke inrichting van Nederland. In de *Nota Ruimte* werden de Vijfde Nota en de Tweede Nota Groene Ruimte (SGR II) geïntegreerd. De *Nota Ruimte* moest alleen de opvolger van het Nationaal Verkeers- en Vervoer Plan, de *Nota Mobiliteit*, naast zich dulden. De *Nota Ruimte* was ook niet langer door alleen medewerkers van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer opgesteld: ook medewerkers van de toenmalige Ministeries van Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben actief aan de *Nota Ruimte* bijgedragen.

De ruimtelijke inzichten gepresenteerd in de *Nota Ruimte* verschilden dan ook weinig van de voorgaande nota's (Vijfde en SGR II). De belangrijkste doelen waren het bundelen van infrastructuur en verstedelijking en de organisatie van ruimtelijke ontwikkelingen in stedelijke netwerken.

Belangrijker was echter de organisatie om deze doelen te bereiken. De filosofie achter de ruimtelijke ordening verschoof van de gangbare restrictieve toelatingsplanologie en een activistische uitvoeringsplanologie naar een dynamische ontwikkelingsplanologie waarin andere partijen meer

vrijheid kregen. Gangbaar was dat de overheid richtlijnen gaf welke ontwikkeling(-en) waar mochten plaatsvinden en werd dus eigenlijk vooral een beleid van restricties en beperkingen met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen gevoerd. Met deze nieuwe beleidsfilosofie werd dit losgelaten en uitgegaan van een meer dynamisch model waarbij ruimtelijk beleid werd ingegeven door een heldere visie en gevoel voor verantwoordelijkheid tussen het Rijk en de lagere overheden. Er werd ook meer nadruk gelegd op de samenwerking tussen overheid en private partijen in de ontwikkeling en realisatie van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Het beleid wordt steeds meer gestoeld op initiatieven en behoeften die vanuit de maatschappij naar voren worden gebracht in concrete plannen.

Het Rijk wil zich daarbij steeds meer gaan toeleggen op het creëren van het juiste instrumentarium om effectief het ruimtelijke ontwikkelingsproces te ondersteunen dan op het controleren van het ruimtelijke ontwikkelingsproces. Op deze manier wordt de decentralisatie van bevoegdheden van het Rijk naar de lagere overheden vorm gegeven waarbij een centrale rol is weggelegd voor de lokale overheden. Het Rijk verlegt zijn aandacht van planning, zoals het gewend was te doen in de periode van de naoorlogse wederopbouw, naar ontwikkeling. Hiertoe dient de Rijksregelgeving afgebouwd te worden, meer aandacht te komen voor regionale en lokale belangen (niet alleen van regionale en lokale overheden maar ook van maatschappelijke belangengroepen, private partijen en burgers op dit lagere ruimtelijke niveau) en minder controle-instrumenten ingebouwd te worden in het ruimtelijke planningsproces.

### **3.9 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)**

De ondertitel van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) is: “Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig”. Met een dergelijke ondertitel mag men verwachten dat de Rijksoverheid weer het heft in handen neemt en de ruimtelijke ordening weer als eigen verantwoordelijkheid beschouwt. Niets is echter minder waar: de Rijksoverheid laat de teugels verder vieren. Het Rijk zet “de gebruiker” nadrukkelijk voorop: het Rijk hanteert een filosofie die uitgaat van vertrouwen in burgers en bedrijven, heldere verantwoordelijkheden, eenvoudige regels en een selectieve betrokkenheid van het Rijk. Zo ontstaat er aldus de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte “ruimte voor maatwerk en ontwikkelingen van burgers en bedrijven”.

Overheden, burgers en bedrijven krijgen de ruimte om oplossingen te creëren en verdienen het vertrouwen dat ze dat op een goede manier doen. Het Rijk gaat zo min mogelijk op de stoel van provincies en gemeenten zitten en richt zich op het versterken van de internationale positie van Nederland en het behartigen van de belangen voor Nederland als geheel, zoals de hoofdnetwerken voor personen- en goederenvervoer. Het verstedelijkings- en landschapsbeleid laat het Rijk over aan de provincies en gemeenten. Gemeenten krijgen ruimte voor kleinschalige natuurlijke groei geënt op het bouwen van huizen die aansluiten bij de woonwensen van mensen. Bij het beheren en ontwikkelen van natuur krijgen boeren en particulieren in het landelijk gebied een grotere rol. Ook bij de gebiedsontwikkeling moet het roer om: de daadwerkelijke vraag van bewoners, bedrijven en organisaties wordt daarin leidend geacht. Kortom: de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland wordt grotendeels aan de markt overgelaten.

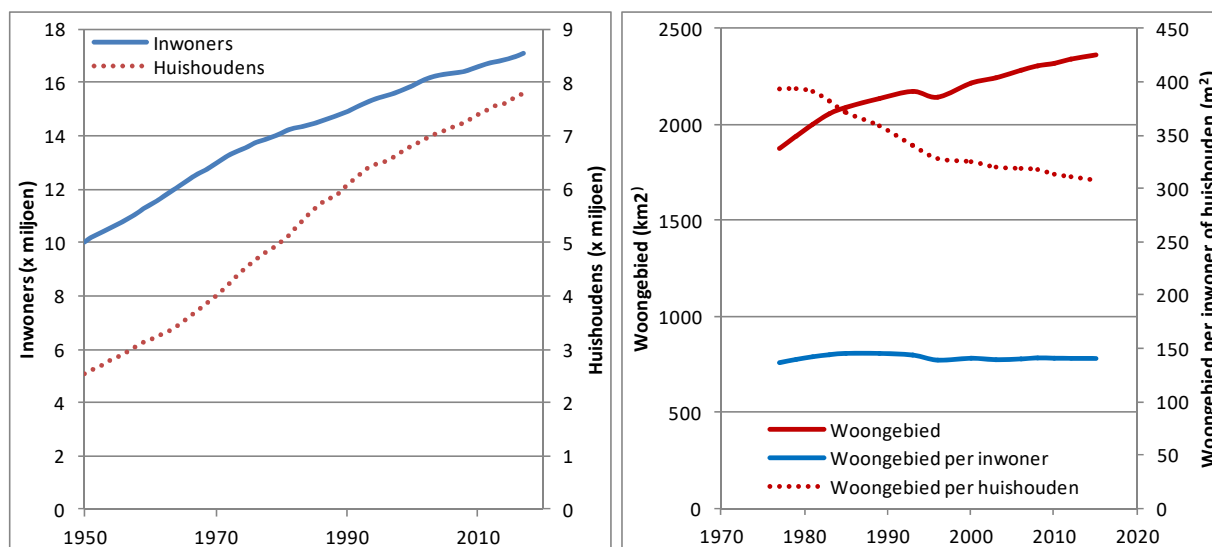
Wat een dergelijk beleid gaat betekenen voor onder meer het voortbestaan van het Groene Hart, de sociale woningbouw en het waarborgen van cultuurhistorische en natuurlijk waardevolle landschappen laat zich nog afwachten, maar degene die hoofdstuk 2 uit deze syllabus goed begrepen heeft zal de angst om het hart slaan!

## 4. Woningmarkt

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1, mag gesteld worden dat met de Woningwet uit 1901 er voor het eerst sprake was van een uniform nationaal beleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Het was weliswaar niet land dekkend, maar gold alleen voor nieuwe woningbouwlocaties. De industrialisatie in de tweede helft van de 19<sup>de</sup> eeuw had er toe geleid dat fabrikseigenaren rond de fabriek woonwijken voor hun arbeiders uit de grond stampten waar hun arbeiders verplicht dienden in te trekken. Zo kon de fabrikseigenaar een groot deel van het loon inhouden voor huisvesting (daarnaast had menige fabrikant zijn eigen winkeltjes waar de arbeiders verplicht waren hun levensmiddelen aan te schaffen (gedwongen winkelnering). De kwaliteit van deze woningen was veelal laag en liet veel te wensen over op het terrein van bijvoorbeeld hygiëne, brandveiligheid en ventilatie. Rond 1900 werden tal van woningcorporaties opgericht voor de bouw van grote hoeveelheden sociale woningbouw met name in de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Toen in 1940 de Tweede Wereldoorlog uitbrak waren in Nederland ruim 1 miljoen sociale woningen gebouwd. Denk hierbij aan de woningen van Tuindorp Watergraafsmeer in Amsterdam die tussen 1923 en 1925 zijn gebouwd. Vanwege het tekort aan bakstenen is in deze periode voor het eerst geëxperimenteerd met beton als bouw materiaal. De wijk met 900 woningen is in de volksmond Betondorp gaan heten. In de oorlog is veel van de Nederlandse woningvoorraad verloren gegaan met gevolg dat er kort na de oorlog een groot tekort aan woningen was, met name in de grote steden. De situatie op de grootstedelijke woningmarkt werd verslechterd door de trek van arbeid van het platteland naar met name deze steden in de naoorlogse periode.

### *De blijvende vraag naar woningen*

Sinds de Tweede Wereldoorlog is er een constante factor op de woningmarkt: een groeiende bevolking en blijvende vraag naar woningen. Zoals in onderstaand figuur te zien is, nam het inwoneraantal in Nederland sinds 1950 gestaag toe van circa 10 miljoen tot net iets boven de 17 miljoen in 2017. De bevolkingsgroei is in die periode wel wat afgevlakt, maar dat is ruimschoots gecompenseerd door de zogeheten huishoudenverduunning. Door een afnemend kinderaantal per ouderpaar en een toenemend aantal alleenstaanden is de gemiddelde grootte van een huishouden in deze periode afgenomen van 4,0 tot 2,2 personen. Het areaal woongebied (pas sinds 1977 apart bijgehouden door CBS) is de afgelopen decennia gestaag gestegen tot ongeveer 2400 km<sup>2</sup>. Gemiddeld per inwoner is dat areaal verrassend stabiel gebleven op 140m<sup>2</sup> (databron: CBS-Statline).





#### 4.1 De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958)

In de nota “De Ontwikkeling van het Westen des Lands” (1958) wordt gesteld dat “krottenbuurten en verouderde 19<sup>de</sup>-eeuwse woonwijken moeten worden gesaneerd”, maar dat met deze sanering geen additionele woonruimte kan worden gewonnen. Sterker, er gaat woonruimte verloren door nieuwe eisen aan verkeersdoeleinden (zoals parkeren) en oppervlakten voor kantoren en instellingen. Kortom, de toevoeging van nieuwbouwwoningen kon de onttrekking van woningen aan de woningvoorraad door de sloop van de krottenwoningen en 19<sup>de</sup>-eeuwse woonwijken niet vervangen. Naast de vervanging van de krottenwoningen dienden toevoegingen aan de woningvoorraad plaats te vinden in de uitbreidingsgebieden. De commissie die de nota heeft opgesteld had de woningbouwprojecten uit de bestaande streek- en uitbreidingsplannen opgeteld en kwam voor het jaar 1980 tot de bevinding dat voor 555.000 inwoners van de Randstad nog geen woning was voorzien (op een totaal van 5.460.000 Randstadinwoners). Als oplossing zag de commissie “overloop” door een extra-vergroting van bestaande middelgrote steden dan wel het in ontwikkeling brengen van nieuwe steden. Uitbreiding van de vier grote steden tot boven de 1 miljoen inwoners achtte de commissie onwenselijk vanwege een onevenredige kostenstijging (negatieve externe schaal- en agglomeratie-effecten). De expansie zou aan de buitenzijde van de Randstad moeten plaatsvinden. Een nadere concretisering vond echter niet plaats.

#### 4.2 Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1960)

In de Eerste nota ruimtelijke ordening uit 1960 werden grootschalige uniforme woonwijken ontworpen voor de grootstedelijke gebieden in het Westen. De aandacht lag met name op grootschalige productie van woningen en niet zozeer op het stedelijk ontwerp. In deze periode werden prefab-woningen geïntroduceerd. Prefab hield in dat in fabrieken op industrieterreinen hele (flat-)woningen in onderdelen werden geproduceerd die alleen nog maar naar de bouwplaats getransporteerd hoefden te worden en vervolgens als een blokkendoos met elkaar werden verbonden. Door deze industriële voorbereiding konden wijken in hoog tempo uit de grond worden gestampt. Het gevolg was wel dat er monotone woonwijken verrezen met blokken van één type woning in een eentonig recht stratenpatroon. Veel wijken in Amsterdam Noord zijn in deze periode gebouwd. Denk aan Banne Noord in Buiksloot, waar je veel gestapelde laagbouw vindt: veelal portiekflats tot vier woonlagen, of Molenwijk waar tien-verdiepingen prefab woonflats zijn neergezet. In de nota worden twee problemen op de woningmarkt onderkend. Enerzijds de grote behoefte aan nieuwbouw in stedelijke gebieden, die de groei van de bevolking amper kunnen opvangen. Anderzijds echter de problemen op het platteland waar, door het grote vertrek van de bevolking als gevolg van de mechanisatie van de landbouw, leegstand dreigt te ontstaan. Ook worden in de Eerste nota de eerste signalen afgegeven dat, door de verbetering, versnelling en uitbreiding van met name het autoverkeer, de middeninkomens de stad dreigen te verlaten en zich heroriënteren op de kleinere kernen rondom de grote steden (suburbanisatie). Om de levensvatbaarheid op peil te houden streefde het Rijk naar een netwerkhiërarchie van bebouwingskernen van levenskrachtige dorpen, via streekcentra en grote steden tot de metropool Randstad Holland. Deze hiërarchie zou een oplopend voorzieningenniveau moeten bieden, waarbij het levenskrachtige dorp zou moeten voorzien in dagelijkse levensbehoeften, kerk, lagere school, huisarts, veearts, boerenleenbank, etc.. (zie de kadertekst over klassieke locatietheorie in hoofdstuk 5).

### 4.3 Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966)

In de Tweede nota (1966) werd waargenomen dat de grote steden in de Randstad niet in staat bleken de benodigde woningen te realiseren. Het waren niet de grote steden maar de kleinere steden rond de grote steden die het snelst groeiden. De verstedelijking vond dus plaats in de meer landelijke gebieden in en rond de Randstad. Dit verstedelijkingsproces rond de grote steden wordt suburbanisatie genoemd. In deze meer rurale verstedelijkte gebieden was het mogelijk te ontsnappen aan de uniforme monotone stedelijke ontwikkelingen die in de grootstedelijke gebieden plaats vond en te bouwen met meer oog voor detail, persoonlijke wensen, etc. Dit proces van suburbanisatie vormde echter een grote bedreiging voor het open houden van het Groene Hart en de bufferzones tussen de grote steden. Deze ontwikkeling was een eerste teken dat de maatschappij toch niet zo maakbaar was als men toentertijd dacht.

Niet alleen de snelle bevolkingsgroei in het landelijk gebied in en rond de Randstad was ongewenst, maar ook de stedelijke ontwikkelingen binnen de grote steden stemden niet tot tevredenheid. Om te voldoen aan enorme vraag naar woningen werden in de grote steden veelal uniforme wijken met veel hoogbouw gerealiseerd. De meeste hoogbouw (flats) in Nederland is gebouwd in de periode 1964-1974. Een goed voorbeeld hiervan is de Bijlmermeer in Amsterdam Zuidoost.

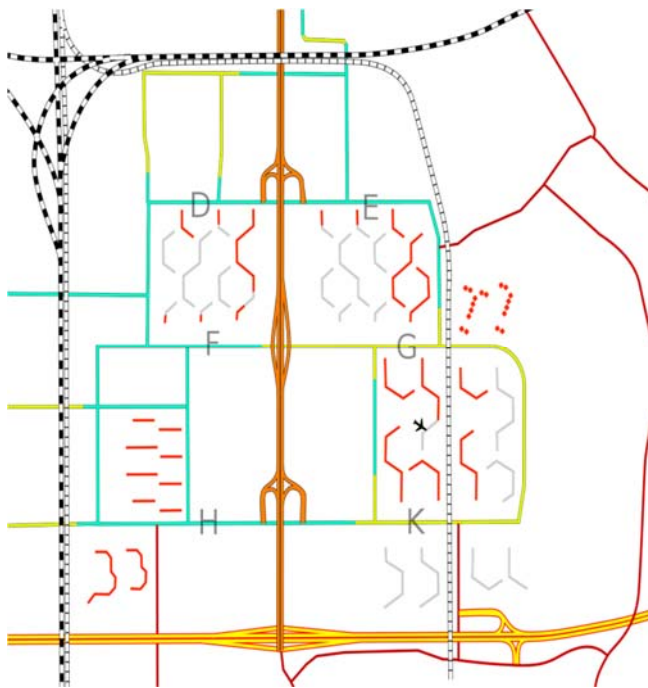
De economische groei had echter geleid tot een toenemende welvaart en de behoefte aan dergelijke hoogbouw was daarmee afgenomen. Er was een toegenomen vraag naar meer differentiatie binnen het stedelijke gebied. In het bijzonder de midden- en hogere inkomensgroepen hadden behoefte aan een eengezinswoning met tuin: de zogenoemde doorzonwoning. Een tweede probleem in de grote steden was de bereikbaarheid van de historische binnenstad per auto. De toegenomen welvaart had geleid tot een snel toenemend autobezit en hierop waren de historische binnensteden niet ingericht. Het smalle stratenpatroon leidde al snel tot congestie en er was onvoldoende parkeergelegenheid in de binnensteden.

De Tweede nota (1966) kwam met het concept gebundelde deconcentratie om tegemoet te komen aan de toenemende vraag naar eengezinswoningen met tuin in het landelijk gebied. Met gebundelde deconcentratie wordt deze behoefte aan suburbanisatie geconcentreerd in enkele kernen nabij de grootstedelijke gebieden. Er werden stadsgewesten gecreëerd, ook wel functionele stedelijke regio's genoemd, bestaand uit een centrale stad - één van de vier grote steden - met enkele overloopkernen. Deze overloopkernen worden later bekend als groeikernen<sup>8</sup>. Aangenomen werd dat het dagelijkse interactie patroon van wonen, werken en recreëren plaats zou vinden binnen de functionele stedelijke regio. Door de aanwijzing van specifieke kernen die vastgestelde taken met betrekking tot woningproductie kregen en het tegelijkertijd onderdrukken van de ontwikkeling van andere rurale kernen, hoopte de rijksoverheid enerzijds tegemoet te kunnen komen aan de vraag naar eengezinswoningen in een groene omgeving en anderzijds de groene open ruimte rond de grote steden in stand te kunnen houden. Rurale kernen buiten het Groene Hart werden aangewezen als overloopkernen, met uitzondering van de kern voor Den Haag, waar gezien de ligging aan de kust een kern in het Groene Hart werd aangewezen.

---

<sup>8</sup> De term groeikern wordt voor het eerst genoemd in de Nota Volkshuisvesting uit 1972, die vooraf ging aan de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Derksen, 2013).

### De Bijlmermeer



Bron: [http://nl.wikipedia.org/wiki/Bijlmermeer\\_\(Amsterdam\)](http://nl.wikipedia.org/wiki/Bijlmermeer_(Amsterdam))

De Bijlmermeer was een kind van zijn tijd: de moderniteit van de grote schaal, geheel naar sociaaldemocratische idealen. In navolging van haar voorganger de SDAP, bleef de PvdA de Amsterdamse lokale politiek beheersen. Het ontwerp van architect en stedenbouwkundige Siegfried Nassuth voor de wijk was geïnspireerd door de functionele stad-ideeën van de Zwitserse architect Le Corbusier. Uitgegaan werd van een strikte scheiding van wonen, werken en recreëren. Maar ook de infrastructuur werd gescheiden door de aanleg van fietspaden op maaiveld, de wegen (dreven) op dijken en de metro verhoogd op palen. Het idee achter deze scheiding van verkeersstromen was het voorkomen van verkeersongevallen en het tegengaan van verrommeling. De massamobiliteit werd als een gegeven aanvaard. De Bijlmer was de eerste wijk

kwam. De bewoning werd gestapeld in hoogbouwflats (elf lagen hoog) die in een honingraatpatroon werden geplaatst. Hierdoor kon een hoge woningdichtheid bereikt worden waarbij veel ruimte over bleef voor openbaar groen. In de Bijlmermeer waren 18.000 woningen gepland, waarvan 11.000 in dergelijke flats.

De Bijlmermeer was gebouwd als modelwijk voor de moderne mens. In de praktijk prefereerde de moderne mens echter een eengezinswoning elders boven de moderne ruime flats in de Bijlmermeer en bleven weg. In plaats daarvan kwamen grote groepen kansarmen in de wijk, waaronder veel immigranten uit de in 1975 onafhankelijk geworden voormalige kolonie Suriname. De Bijlmermeer werd geplaagd door criminaliteit, verloederende en drugsoverlast. De strikte scheiding van functies en infrastructuur leidde tot stille en onveilige plekken, bijvoorbeeld bij de voetgangers- en fietserstunnels die onder de op dijken aangelegde wegen gerealiseerd waren.

In 1992 is de gemeente Amsterdam gestart met de kleinschalige herstructurering van de Bijlmermeer. In een aantal kleinere buurten zijn hoogbouwflats gesloopt, de dreven verlaagd en heeft nieuwbouw van woningen plaats gevonden. In 2000 is besloten tot een aanzienlijke schaalvergroting van de herstructureringsoperatie en in 2007 is in het Bestemmingplan de Nieuwe Bijlmer (Gemeente Amsterdam, 2007) een integrale visie neergelegd voor vrijwel alle gebieden waar in de toekomst vernieuwing plaats zal vinden. Van de oorspronkelijke honingraatflats staan in 2014 alleen de rode nog: de grijze zijn gesloopt. Hiervoor in de plaats is laagbouw gekomen met kleine tuintjes. Om de woningvoorraad niet te sterk te doen afnemen is ook veel van het oorspronkelijke openbare groen inmiddels bebouwd. Deze uitruil tussen enerzijds hoogbouw met veel openbaar groen of laagbouw (veelal met kleine privé tuintjes) is een bekend vraagstuk in het ontwerp van woonwijken om een voldoende woningdichtheid per hectare te kunnen realiseren. Voor de Bijlmermeer geldt het 110% principe, waarbij het aantal nieuwe woningen 10% meer moet zijn dan het aantal gesloopte.

De groene dreven in de figuur zijn inmiddels verlaagd tot op maaiveldniveau, de mintgroene dreven zijn nog verhoogd. Het vliegtuig geeft aan waar het El Al vliegtuig in 1992 zich in een honingraatflat boorde.

#### 4.4 Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973-1977)

In het eerste deel van de Derde nota, de Oriënteringsnota (1973), kreeg het groeikernconcept een wettelijk instrumentarium. In het tweede deel van de Derde nota, de Verstedelijkingsnota (1977), volgde een financiële ondersteuning voor de groeikernen. Omdat het wettelijke en financiële instrumentarium pas in deze nota's werden vastgelegd, kwamen de groeikernen vanaf deze tijd pas echt tot ontwikkeling. Tot die tijd ontbrak het de gemeenten waar de groeikernen gepland waren aan mogelijkheden om grond - zo nodig via onteigeningsprocedures - vrij te maken voor woningbouw en aan financiële middelen om de voorinvesteringen te doen in het bouwrijp maken van gronden om de woningbouw van de grond te krijgen. Dankzij het wettelijke en financieel kader groeide het belang van de groeikernen in de nieuwbouwproductie van krap 7% in 1972 tot bijna 18% in 1982 (Faludi en Van der Valk, 1990).

De navolgende groeikernen werden sinds 1960 aan de vier grote steden toegewezen:

- Amsterdam: Haarlemmermeer, Hoorn, Purmerend, Alkmaar, Almere, Lelystad en Huizen;
- Rotterdam: Spijkenisse, Hellevoetsluis en Capelle aan de IJssel;
- Den Haag: Zoetermeer;
- Utrecht: Houten en Nieuwegein.

Daarnaast werden nog enkele groeikernen aangewezen voor de agglomeraties rond Arnhem en Eindhoven (Reijndorp et al., 2012) en zijn kortstondig ook nog drie groeisteden benoemd: Breda, Groningen en Zwolle (Maas, 2012).

In de twee Structuurschetsen Stedelijke Gebieden uit 1983 en 1985 werd de bouw van de groeikernen als gevolg van de economische crises al weer getemperd. De afgesproken bouwvolumes van groeikernen, met name die van groeikernen die op grotere afstand van de centrale stad lagen zoals Hoorn, Alkmaar en Lelystad, werden sterk teruggebracht en ook de snelheid waarin gebouwd moest worden werd terugschroefd. Naast de economische crises werd al snel een bijkomend probleem duidelijk: de ontwikkeling van groeikernen leidde tot een verpaupering in de centrale steden. In grote steden stagneerde de woningbouw en de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad was slecht en niet aangepast op de vraag naar woningen. Er was dus sprake van een kwantitatieve en kwalitatieve mis-match op de grootstedelijke woningmarkt. Bovendien bleek dat door het vertrek van de midden- en hogere inkomensgroepen naar de groeikernen en meer luxueuze woonomgevingen zoals de Utrechtse heuvelrug, het duinengebied rond Wassenaar, etc. het draagvlak voor het aanbod van grootstedelijke voorzieningen, zoals culturele voorzieningen, begon te ondermijnen.

De reactie op deze binnenstedelijke problematiek van de grote steden was de ontwikkeling van het compacte stad concept. Met het compacte stad beleid ging men er van uit dat men 'lege plekken' en verpauperde binnenstedelijk locaties kon revitaliseren door herstructurering. Enerzijds betrof het de aanpak en uitbreiding van verpauperde woonwijken, maar anderzijds betrof het ook de herstructurering van verouderde binnenstedelijke industrie- en bedrijventerreinen. Deze verouderde binnenstedelijke industrie- en bedrijventerreinen hadden ooit aan de rand van de stad gelegen, maar in de tijd waren de woonwijken eromheen gegroeid waardoor ze op een binnenstedelijke locatie kwamen te liggen. Enerzijds waren deze dan vaak slecht bereikbaar voor met name vrachtverkeer, dat nu dwars door woonwijken moest om de terreinen te bereiken en anderzijds moest vaak vanouds gevestigde vervuilende industrie nu opeens wijken omdat de milieuhinderwetgeving dergelijke

vervuilende activiteiten in nabijheid van stedelijke woongebieden verbod. Door het gedwongen vertrek van dergelijke vervuilde bedrijvigheid van de binnenstedelijke industrie- en bedrijventerreinen ontstonden er 'lege' plekken op deze terreinen die niet eenvoudig gevuld konden worden door 'schone' activiteiten. Deze leegstand leidde veelal een verdere negatieve spiraal in en de binnenstedelijke industrie- en bedrijventerreinen raakten massaal in verval.

Volgens het compacte stad concept werd gebouwd in grotere dichtheden, maar ook met grotere diversiteit en hogere kwaliteit dan dat men voorheen bouwde op binnenstedelijke locaties. Vaak werd de woon- en werkfunctie gemengd, met name op industriële herstructureringsgebieden, waarbij ook oog was voor het in stand houden van industriële complexen door waardevol industrieel erfgoed een nieuwe functie te geven bijvoorbeeld als bedrijfsverzamelgebouw of appartementencomplex. Naast de bouw op binnenstedelijke locaties werd ook beperkt ruimte geboden voor stedelijke expansie aan de stadsranden, de zogenoemde uitleggebieden, om een aantrekkelijke stedelijke woonomgeving aan de randen van de grote stad te creëren.

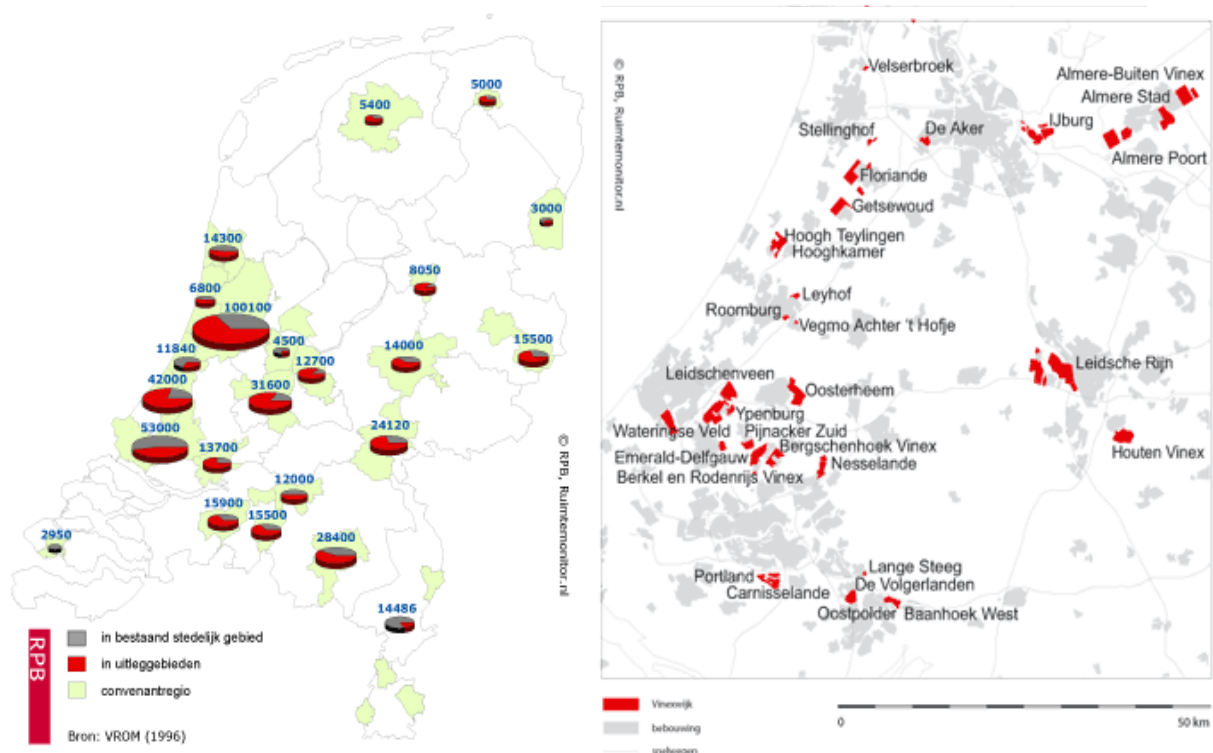
#### 4.5 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988-1997)

De enorme naoorlogse woningnood was afgenomen door de grootschalige woningbouwprojecten die al gerealiseerd waren en de naoorlogse *baby-boom* was ook ten einde gekomen. Echter wel veranderde stilaan de huishoudenssamenstelling van grote gezinnen naar steeds meer een- en tweepersoons huishoudens, waardoor het aantal huishoudens nog steeds toenam. De woningvoorraad was echter niet afgestemd op deze ontwikkeling, en kon hier ook moeilijk op inspelen. De voortgaande suburbanisatie had geleid tot het ontstaan van verpauperde wijken met name in de grootstedelijke binnensteden. Er was dus sprake van een verschuiving van een kwantitatieve woningnood naar een kwalitatieve woningnood. De bestaande woningvoorraad volstond qua omvang, maar was veelal niet geschikt voor de vraag naar woonruimte van een- en tweepersoonshuishoudens, was vaak van een te lage kwaliteit en was niet op de juiste locatie beschikbaar. Bovendien werd duidelijk dat de economische groei van de afgelopen decennia ten koste was gegaan van de milieu- en ruimtelijke kwaliteiten die Nederland te bieden had.

In de Vierde nota werd op het stadsgewestelijke niveau vastgehouden aan functionele stedelijke regio's, waarbij de nieuwe verstedelijking ruimtelijk gebundeld moest plaatsvinden. Nabijheid werd daarbij boven bereikbaarheid gesteld. Bovendien moest iedere functionele stedelijke regio voorzien in de eigen behoefte aan wonen, werken en voorzieningen. Hiermee moest zowel de overloop uit de Randstad naar de omringende provincies worden tegen gegaan, als de spreiding van de verstedelijking over open ruimte worden voorkomen. De dagelijkse functionele relaties van wonen, werken en recreëren zouden zich moeten afspelen binnen de straal van een centrale stad met de omliggende forensenplaatsen.

In de Vierde nota (1988) werd in de bouw van 835.000 woningen in de periode 1995-2015 voorzien. Deze bouwtaak was met name aan de Randstad toegewezen: 485.000 woningen. Dit was ook te begrijpen: de meeste werkgelegenheid en dienstverlening zit geconcentreerd in de Randstad. In de intermediaire zone (Gelderland en Noord-Brabant) zouden 240.000 woningen gerealiseerd moeten worden en 110.000 woningen in de rest van het land. Het was, zoals in Hoofdstuk 2 al aangegeven, voor het eerst dat het Rijk concreet aangaf op welke locatie hoeveel woningen gerealiseerd diende te worden.

Veel aandacht was besteed aan de aanwijzing van de precieze locaties waar gebouwd moest worden. De meeste woningbouwlocaties werden aangewezen in de ring direct buiten de Randstad: niet in het Groene Hart dat open moest blijven, maar ook niet op te grote afstand van de Randstadsteden want ook daar wilden huishoudens - en bedrijven - niet naar verhuizen. Er werden dus locaties gezocht binnen de grote steden zelf (compacte stad) of aansluitend op bestaande stedelijke gebieden (de stedelijke uitleggebieden). Alleen wanneer dergelijke locaties niet beschikbaar waren werd naar locaties buiten de Randstad gezocht. Pas in het tweede deel van de Vierde nota - de VINEX-nota (1991) - werden deze locaties buiten de centrale steden aangewezen. Deze locaties heten in de volksmond dan ook de VINEX-wijken. Leidsche Rijn nabij Utrecht is één van de grootste locaties, die ook nog eens aan de binnenzijde, dus in het Groene Hart, is gepositioneerd. In de figuren 4.1a en 4.1b is te zien dat ongeveer 40% van de woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied ligt. De overige 60% betreft de uitleglocaties die vaak VINEX-wijken genoemd worden.



Figuur 4.1a gepland aantal VINEX woningen (grijs: compacte stad, rood: uitleg) en 4.1b de VINEX-uitleglocaties in de Randstad.

De zoektocht van de Rijksoverheid naar geschikte locaties en de nieuwe actieve rol toegekend aan private partijen bij de ontwikkeling van de locaties heeft met name bij de VINEX-locaties tot een onverwachte complicatie geleid: grondspeculatie. Al in het eerste deel van de Vierde nota uit 1988 was de bouwopgave van 835.000 woningen aangekondigd, terwijl de precieze locaties pas in 1991 in het tweede deel werden aangewezen. Dit gaf speculanten dus drie jaar de tijd om een inschatting te maken waar in de nabijheid van de grote steden de bouwlocaties zouden worden aangewezen en daar grote hoeveelheden landbouwgrond goedkoop op te kopen om deze vervolgens weer duur aan de gemeente door te verkopen toen bekend werd dat de landbouwgrond omgezet was in bouwgrond. Wanneer gronden op de juiste locaties waren ingekocht waren de behaalde winsten voor de speculanten enorm. Naast speculanten waren ook projectontwikkelaars in een vroeg stadium actief op de grondmarkt. Ook zij namen tal van grondposities in. Indien hun land werd aangewezen als VINEX-



locatie, dan was de overheid verplicht de betreffende projectontwikkelaar te contracteren voor de ontwikkeling van de woningbouwlocatie. De Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1965 stelt namelijk dat de eigenaar van de grond het eerste recht heeft de grond te ontwikkelen indien deze ertoe in staat geacht mag worden.

Bovendien was de Rijksoverheid nogal risico avers. Gemeenten hadden zich georganiseerd in samenwerkingsverbanden op regionaal niveau in de zogenoemde BON-regio's (Besturen Op Niveau). Het Rijk onderhandelde rechtstreeks met deze BON-regio's over de rijksbijdrage (subsidies) aan de ontwikkeling van deze VINEX-locaties. Denk hierbij aan gelden voor grondverwerving, bouwrijp maken, infrastructuuraanleg en openbaar vervoer. Deze Rijksbijdrage was eenmalig: was deze eenmaal geaccepteerd, dan kon er niet later op teruggekomen worden wanneer er alsnog een tekort in de begroting van de ontwikkeling van de VINEX-locatie zou ontstaan. De Rijksoverheid legde hiermee het risico bij de gemeenten. Aangezien gemeenten bijna geen eigen middelen hebben en ook geen instrumentarium om eigen middelen te verwerven, handelen zij uiterst risico avers. Dit leidde tot een enorme macht bij de projectontwikkelaars. Bang voor financiële tegenvallers sloten gemeenten bij voorkeur langlopende bouwcontracten af met een beperkt aantal projectontwikkelaars. De projectontwikkelaars bouwden om de kosten laag te houden het liefst in grote, tamelijk uniforme, volumes, hetgeen vaak leidde tot weinig diversiteit in het woningaanbod van een soms twijfelachtige kwaliteit en een weinig flexibele houding van de projectontwikkelaars op veranderingen in de vraag op de woningmarkt.

In haar terugblik concludeert het Ministerie VROM (2001a) dat het stadsgewest (functionele stedelijke regio) in veel opzichten succesvol is geweest. De bundeling van wonen, werken en voorzieningen is vrijwel gelijk gebleven in de periode 1991-1997. Binnen het stadsgewest worden naar verhouding meer kilometers per fiets en openbaar vervoer afgelegd dan daarbuiten. Het voorzieningenniveau in stadsgewesten is in deze periode met 17% toegenomen, dus er zijn geen draagvlakproblemen opgetreden. Wel wordt geconstateerd dat de dagelijkse verplaatsingen in deze periode in een iets mindere mate hebben plaatsgevonden binnen één stadsgewest dan in de jaren '80. Met name het aantal verplaatsingen tussen stadsgewesten is toegenomen, hetgeen zou duiden op het ontstaan van functionele netwerken tussen stadsgewesten. Door de voortgaande ontwikkeling in de mobiliteit blijken de statisch gedefinieerde stadsgewesten niet dynamisch mee te kunnen groeien.



### *Prijszetting op de woningmarkt*

Op de woningmarkt wordt de prijs - zoals voor de meeste goederen wel het geval is - niet door de *vraag* naar woningen maar door het *aanbod* van woningen bepaald. Dat betekent dat de prijs voor een nieuwe woning niet wordt bepaald door de stichtingskosten (bouwkavel, bouwkosten, advieskosten, leges en rentekosten) van die woning, maar door de prijs van vergelijkbare woningen in de omgeving. Een dergelijke prijsvorming doet zich binnen de economie voor wanneer het aanbod van een product nagenoeg als constant mag worden beschouwd. Op de woningmarkt is van een dergelijke situatie sprake. De jaarlijkse woningbouwproductie mag aanzienlijk zijn, als gevolg van onttrekkingen (sloop) neemt de woningvoorraad slechts marginaal toe. In 2015 zijn er bijna 48.000 nieuwbouwwoningen geproduceerd en bijna 29.000 woningen toegevoegd (bijvoorbeeld door de bouw van appartementen in een voormalige kerk of kantoorpand). Bij elkaar zijn er ruim 67.700 woningen toegevoegd, echter door sloop en overige onttrekkingen zijn er ruim 14.500 woningen in 2015 afgevoerd. Per saldo is de woningvoorraad dat jaar dus met 53.200 woningen toegenomen. Op een totale woningvoorraad van ruim 7.640.000 woningen mag gesproken worden van een druppel op de gloeiende plaat en bepaalt het aanbod van woningen de prijs (CBS, 2016b).

Deze bijzondere prijszetting op de woningmarkt, gebaseerd op het aanbod in de bestaande woningmarkt, heeft tot gevolg dat er enorme winsten behaald kunnen worden op de markt van nieuwbouwwoningen. Bijna alle kosten van een nieuwbouwwoning liggen vast: de bouwkosten, advieskosten, leges, rentekosten en een redelijke winstmarge voor de projectontwikkelaar. Wat resteert zijn de kosten van de kavel (de grondkosten). De bouwgrond is daarmee te definiëren als een residueel goed. Alle waarde die niet toegerekend kan worden aan vaste kosten wordt toegekend aan het enige variabele goed: de grond. Gesteld kan worden dat naarmate de schaarste op de woningmarkt toeneemt, de prijzen voor nieuwbouwwoningen zullen toenemen en daarmee de waarde van de grondprijzen.

Stel dat vergelijkbare woningen op een kavel van 100 m<sup>2</sup> in de regio € 300.000 kosten. De kosten om de nieuwbouwwoning te realiseren bedragen echter € 250.000. Dit betreft de bouwkosten, advieskosten, leges, rentekosten en een redelijke winst voor de projectontwikkelaar. Dan blijft er nog € 50.000 over die toegekend wordt als waarde van de grond. Het verwerven en bouwrijp maken van bouwgrond bedraagt over het algemeen € 50 per m<sup>2</sup>. Hoewel de kavel 100 m<sup>2</sup> in omvang is moet voor het dubbele aan de gemeente betaald worden om ruimte te hebben voor openbare voorzieningen zoals straten, pleinen, parken, scholen en bibliotheken. Van de €50.000 betaalt de koper in werkelijkheid dus €10.000 voor de aanschaf en het bouwrijp maken van de grond. Er resteert dus nog een bedrag van €40.000. Er zijn drie partijen die hier op azen: de grondspeculant, de projectontwikkelaar en de gemeente. Voor de grondspeculant en projectontwikkelaar is het pure overwinst; de gemeente moet het aanwenden voor het inrichten van de openbare ruimte. Hoe meer er van deze €40.000 naar de gemeente gaat hoe fraaier de woonomgeving ingericht kan worden. Hier is dus sprake van een publiek belang. Daarnaast kan de gemeente het geld natuurlijk gebruiken om andere gaten in de begroting te dichten, maar zelfs dan is er sprake van een publiek belang.

Door het innemen van grondposities rondom de grote steden probeerden projectontwikkelaars en speculanten dus de grond goedkoop op te kopen van boeren (landbouwgrond kost ongeveer € 5 per m<sup>2</sup>) en in het geval van speculanten duur door te verkopen aan de gemeente die de gronden moet verwerven voor de ontwikkeling. In het geval van projectontwikkelaars was de inzet dubbel: én een goede prijs maken voor de ingenomen grondposities én het eerste recht verwerven om de nieuwbouwlocatie te ontwikkelen. Dit handelen van grondspeculanten en projectontwikkelaars gaat dus ten koste van de middelen die de gemeente ter beschikking heeft om de openbare ruimte in te richten en druist daarmee in tegen het publiek belang.

## 4.6 Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2002)

Daar waar de Vierde nota concrete locaties aanwees waar ruimtelijke ontwikkelingen zoals wonen dienden plaats te vinden, is de Vijfde nota een beleidsdocument op strategische hoofdlijnen. Besluiten over de concrete ruimtelijke inrichting zijn vooral een zaak voor provincies, regio's en gemeenten. Het motto van de Vijfde nota is: "centraal wat moet, decentraal wat kan".

In de Vijfde nota wordt geconstateerd dat de Nederlandse bevolking tot 2030 zal groeien naar een omvang van circa 18 miljoen inwoners en daarna zal stabiliseren. Dit komt doordat de geboorten tussen 1945 en 1970 erg hoog waren en daarna een stuk lager. Dit betekent dat in de periode 2000-2030 de bevolking gaat vergrijzen en er minder geboorten plaatsvinden. Op termijn gaat in deze periode het aantal sterfgevallen de geboorten overstijgen (de naoorlogse babyboom gaat sterven) zodat de bevolkingsomvang zou afnemen, ware het niet dat deze natuurlijke daling in bevolkingsomvang naar verwachting zal worden gecompenseerd door de immigratie (die naar verwachting groter is dan de emigratie). Een andere ontwikkeling van belang voor de woningmarkt is dat het aantal huishoudens verder zal toenemen en de omvang van de huishoudens verder zal afnemen. Naar verwachting zal het aantal kinderen per gezin dalen, komen er meer gescheiden mensen en meer zelfstandig wonende jongeren en ouderen. Naar schatting zouden er tot 2030 nog 1,5 à 2 miljoen huishoudens bijkomen. Dit alles heeft grote consequenties voor de samenstelling en kwaliteit van de woningvoorraad. In de Vijfde nota wordt aangegeven dat er voor woningbouw voor de periode 2000-2030, afhankelijk van een hoog of laag groeiscenario, 39.000 tot 85.000 hectare (949.000 – 1.873.000 woningen) nodig is. Afhankelijk van het ruimtebehoefte verdelingsmodel zou het Westen ruim een derde tot bijna de helft hiervan voor haar rekening moeten nemen. In 1996 nam de woonfunctie in Nederland 224.231 hectare in beslag, dus daar zou nog 17,5 tot 38% bewoond gebied bijkomen. Al met al een enorme claim op ruimte in Nederland, waar ruimte een schaars goed is. Deze vraag moet gefaciliteerd worden in een land waar toch al wordt geconstateerd dat het visuele en functionele onderscheidt tussen stad en land dat eeuwenlang zo kenmerkend is geweest voor de ruimtelijke inrichting steeds meer teloor lijkt te gaan onder invloed van de stijgende welvaart en structuurveranderingen in de economie. De afstanden tussen steden en dorpen zijn klein, waardoor de druk op de open ruimte groot is.

Om verdere uitdijning van het stedelijk gebied tegen te gaan, dienen de gemeenten zelf een rode contour te trekken rond alle gebouwde gebieden. Daarbinnen moet de bebouwingsopgave voor wonen en werken gerealiseerd worden, door transformatie van bestaande bebouwde gebieden. Is echter de ruimtebehoefte hoog door een hoge nieuwbouwopgave, dan mag de rode contour ruimer gelegd worden.

De Vijfde nota onderscheidt vijf woonmilieus:

1. Centrum-stedelijk (historische stedelijke centra en stationsomgevingen). Hier wordt gestreefd naar een menging van - hoogstedelijke - functies en wil het Rijk dat er geïnvesteerd wordt in openbare ruimte en bereikbaarheid. Grootschalige ingrepen kunnen alleen plaatsvinden bij stations; in de binnensteden zou de cultuurhistorische waarde teveel aangetast worden. De beschikbare ruimte moet intensief gebruikt worden (hoge dichtheden, hoogbouw, functiemenging, ondergronds parkeren, etc.).
2. Buiten-centrum (vooorlogse stadsdelen, vooroorlogse tuindorpen en vroeg-naoorlogse gebieden). Het aanbod is in dergelijke veelal hoger dan de vraag dus hier ligt een

transformatie opgave, waarbij functiemenging van wonen en werken waar mogelijk dient plaats te vinden.

3. Groen-stedelijk (stadsuitbreiding, groeikernen, uitleggegebieden). Er is veel vraag naar dit milieu. Verrommelde zones aan de randen van bebouwd gebied kunnen hiervoor gesaneerd worden.
4. Centrum-dorps (historische en nieuwe kernen). Voor centrum-dorps en landelijk dorps geldt beide dat er een grote vraag naar is waarin slechts selectief kan worden voorzien door het realiseren van nieuwe dorpsbuurten in lage dichtheden en eventueel van nieuwe tuindorpen.
5. Landelijk-dorps (villawijken, wonen in het landschap en buitenplaatsen)<sup>9</sup>.

Opvallend is dat de Vijfde nota zich specifiek uitlaat over de permanente bewoning van recreatiewoningen in het landelijke gebied. Al jaren is er onduidelijkheid en besluiteloosheid op dit terrein. In de Vijfde nota wordt gesteld dat gemeenten de mogelijkheid hebben bestaande recreatiewoningen aansluitend aan de bebouwing vrij te geven voor permanente bewoning door deze binnen de rode contour te trekken. Buiten de rode contour blijft permanente bewoning van recreatiewoningen verboden.

#### 4.7 Nota Ruimte (2004)

De rode en groene contouren uit de gesneefde Vijfde nota keren niet terug in de Nota Ruimte. Wel hebben veel provincies deze contouren opgenomen in hun streekplannen toen de Vijfde nota in procedure was (zie Diederiks et al., 2009). Daarmee is een deel van dit gestrande rijksbeleid toch tot uitvoering gekomen en dienden gemeenten alsnog rekening te houden met dit stringente contouren beleid.

In de Nota Ruimte (2004) wordt aangegeven dat in de periode 2010-2030 in de Randstad nog een additionele 360.000 tot 440.000 woningen moeten worden gebouwd, waarvan 40.000 bij Almere en ook in de Haarlemmermeer zijn grondreserveringen gemaakt voor woningbouw. Nog steeds is het streven van het Rijk om 40% van de woningbouw binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren. Echter, het Rijk verwacht dat op de korte termijn slechts 25% op dergelijke open plekken en herstructureringsgebieden gerealiseerd kan worden. Om Almere beter te verknopen met de Randstad (en om het Noorden waar alle aardgasbaten vandaan komen tevreden te houden) werd geopperd een hogesnelheidsverbinding aan te leggen tussen Amsterdam en Groningen. Dit plan is inmiddels al weer van de baan.

Met betrekking tot het open houden van het Groene Hart maakt het Rijk een opvallende koerswijziging. Als gevolg van de decentralisatie van bevoegdheden en de druk van private partijen om ontwikkelingen toe te staan verandert het Rijk het 'nee-tenzij'-beleid in 'ja-mits'-beleid. Onder voorwaarden zijn nu kleinschalige ontwikkelingen in het Groene Hart toegestaan. Grootschalige ontwikkelingen blijven echter onder geen enkele voorwaarde toegestaan.

#### 4.8 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) wordt geconstateerd dat in Nederland, net zoals in de gehele EU, de tijd van een snelle bevolkingsgroei voorbij is. De helft van de gemeenten ondervindt binnenkort al de gevolgen van bevolkingskrimp. De behoefte aan woonwijken zal daarom afnemen ondanks de voortgaande daling in huishoudengrootte. Groei van de woningmarkt zal naar

---

<sup>9</sup> Daarnaast worden "Specifieke werkmilieus" onderkend. Dit zijn bedrijventerreinen zonder woningen en worden daarom niet in dit hoofdstuk besproken.

verwachting nog plaatsvinden rond Amsterdam-Almere, Utrecht, Den Haag, Leiden, Zwolle en delen van Noord-Brabant en Gelderland. Krimp is te verwachten in grote gebieden aan de randen van ons land (Zuid-Limburg, delen van Zeeland en Noordoost-Groningen). Andere regio's zoals Rotterdam en Twente krijgen te maken met stabiliserende woningmarkten.

In hoofdstuk 4 van de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) waar de nationale belangen en opgaven gebiedsgericht worden uitgewerkt staan voor enkele regio's nog de woningbouwopgaven voor 2020 uitgewerkt waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen extra woningen, hetgeen duidt op een kwantitatief tekort, en vervangende woningen, hetgeen duidt op een kwalitatieve mis-match tussen vraag en aanbod op de woningmarkt (zie tabel 4.1).

*Tabel 4.1 Woningbouwopgaven tot 2040*

Regio	Extra woningen	Vervangende woningen
Metropoolregio Amsterdam	290.000	140.000
Utrecht	100.000 (waarvan 15.000 in Almere)	20.000
Zuidvleugel Randstad	270.000 (waarvan 135.000 in Den Haag)	220.000
Regio Eindhoven	40.000	30.000

Het beleid zet in op compacte steden in stedelijke regio's omringd door een onderscheidend open en natuurrijk landelijk gebied. Het verstedelijkings- en landschapsbeleid laat het Rijk echter over aan de provincies en gemeenten. Om een zorgvuldig gebruik van de schaarse ruimte te bevorderen wordt de "ladder van duurzame verstedelijking" geïntroduceerd. Er moet eerst gekeken worden of er vraag is naar een bepaalde ontwikkeling, vervolgens kijken of het bestaande stedelijk gebied of bestaande bebouwing hergebruikt kan worden, en – mocht nieuwbouw echt nodig zijn – altijd zorgen voor een optimale multimodale bereikbaarheid.

Voor een goed werkende woningmarkt blijft het Rijk doelstellingen voor geheel Nederland benoemen met betrekking tot omvang, kwaliteit en differentiatie van de woningvoorraad, maar de programmering van de verstedelijking wordt over gelaten aan de provincies en (samenwerkende) gemeenten. De provincies worden uiteindelijk eindverantwoordelijk gesteld voor de afstemming en realisering van de woningbouwprogramma's. De sturing vanuit het Rijk op verstedelijking, zoals over afspraken over percentages voor binnenstedelijk bouwen, Rijksbufferzones en doelstellingen voor herstructurering, laat het Rijk los. Daarvoor in de plaats komt dus de "ladder van duurzame verstedelijking".

## 5. Werken en infrastructuur

De grote tekorten op de woningmarkt door zowel de vernietiging van de woningvoorraad tijdens de Tweede Wereldoorlog als wel als gevolg van de explosieve naoorlogse bevolkingsgroei leidde ertoe dat het oplossen van de acute woningnood het voornaamste thema van de eerste nota's uit 1958 en 1960 was. In aanvulling daarop was er echter ook aandacht voor werkgelegenheid en de daarvoor noodzakelijk geachte infrastructuur.

### 5.1 De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958)

In de nota "De Ontwikkeling van het Westen des Lands" (1958) werd de ontwikkeling van de zeehavens van Amsterdam en Rotterdam gezien als "een zaak van fundamentele betekenis voor het hele land en ook, gezien de transitofunctie van Nederland, tot een van Europees belang" (Rijksdienst voor het Nationale Plan, 1958, p.18). De totale behoefte aan industrieterrein aan diep vaarwater tot 1980 werd geschat op 4.800 hectare, met name te realiseren aan de Nieuwe Waterweg. Hier zag men wel conflicten met de goede landbouwgronden bij Rozenburg en luchtvervuiling voor het Westland, maar mogelijk kon worden uitgeweken naar het Noordzeekanaalgebied. Kortom, er werden geen harde reserveringen gemaakt. De totale behoefte aan industrieterreinen tot 1980 werd geschat op 10.700 hectare waarvan al 6.000 was vastgelegd in streek- en bestemmingsplannen. Voor de additionele 4.700 hectare werden geen concrete aanwijzingen gedaan. De dienstensector zou zich in belangrijke mate ontwikkelen in wisselwerking met de industrie. Erkend werd dat bij toenemende welvaart de betekenis van de dienstensector (zowel zakelijk als verzorgend) zou toenemen, maar de nota komt niet verder dan uitspraken dat de werkgebieden voor het dienstenverkeer met name in de steden liggen en dat dat eisen stelt aan de opzet van sanerings- en reconstructieplannen in de stadskernen, de omvang van de nieuwe woonwijken en het verkeers- en vervoerswezen (inclusief parkeergelegenheid). Er wordt echter geen enkele schatting gemaakt van de ruimtebehoefte van de dienstensector laat staan dat er concrete ruimtelijke reserveringen vastgelegd worden.

Wat betreft de infrastructuur wordt er in de nota "De Ontwikkeling van het Westen des Lands" (1958) nadruk gelegd op de waterwegen als ontsluiting van de havens en uitbreiding, elektrificatie en zelfs verdubbeling van spoorverbindingen tussen de Randstadsteden en internationaal. Wat betreft stadsvervoer blijft het bij de opmerking dat de drie grootste steden een omvang naderen, waarbij stedelijk massavervoer in de beschouwing moet worden betrokken. Het grootst wordt de dynamiek met betrekking tot het wegnennet verwacht. In 1958 ging men uit van 1 auto op de 6 inwoners in 1980 (in 1957 was dat nog 1 op de 20). Dit zou, rekening houdend met de bevolkingstoename, een verzesvoudiging van het autoverkeer met zich meebrengen. Het in 1955 bestaande stelsel van autosnelwegen zou hier niet in kunnen voorzien en dus besloot men in beginsel door vergroting van het aantal rijstroken op bestaande wegen en daarnaast door de aanleg van nieuwe wegen in deze behoefte te voorzien. Er werd niet aan gedacht om mobiliteitsbeperkende maatregelen te treffen.

### 5.2 Nota Inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1960)

De Nota Inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1960) concentreert zich weer in hoge mate op de ontwikkeling van de zeehavenindustrieën en dus de Nieuwe Waterweg en het Noordzeekanaal. Echter parallelle ontwikkelingen worden mogelijk gemaakt in het Scheldebekken en de Eemsmond. Naast de industrie welke is gebonden aan delfstoffen (Limburg met steenkolen) en Twente – Groningen (zout, aardgas en aardolie) dient industrie zich te concentreren rond grotere en kleinere steden. De dienstensector vindt zijn zwaartepunt in de steden. Verder doet de nota het af met de

opmerking dat “bij de verder ontwikkeling van werkgebieden (dienen).....alle delen van het land met inachtneming van hun eigen mogelijkheden te worden betrokken” (Min. V&B, 1960, p.82). Wel wordt er gestreefd naar een betere verdeling van de werkgebieden over het land.

Opvallend is dat er dus in de eerste nota's nagenoeg geen aandacht was voor de ontwikkeling en ruimtebehoefte van industrie- en kantoorterreinen, laat staan dat er concrete ruimtelijke reserveringen voor gemaakt werden. Er werd in deze nota's aangenomen dat de werkgelegenheidsontwikkeling de ontwikkelingen op de woningmarkt zou volgen. Het Rijk nam een passieve houding aan, door ruimte voor industrie en bedrijvigheid op ad hoc basis te faciliteren. Deze passieve, faciliterende, rol van de overheid is tegenstrijdig met het algemeen geldende economische gedachtengoed over de causale relatie tussen wonen en werken, zoals neergelegd in de klassieke locatietheorie. In de economische theorie gaat men er van uit dat wonen werken volgt: mensen verhuizen naar locaties waar werk aangeboden wordt.

Het Rijk ging er dus in die tijd van uit dat het werk het wonen zou volgen. Het Rijksbeleid volstond dan ook door nabij woonlocaties, zoals de groeikernen, ruimtelijke reserveringen te maken voor werkgelegenheid. De enige economische sector waar de Rijksoverheid actief in intervenieerde was de landbouw. Om de landbouw te moderniseren en geschikt te maken voor vergaande mechanisatie was het noodzakelijk het historisch gegroeide patroon van versnipperde verkaveling van landbouwgebieden te doorbreken door grote ruilverkavelingsprogramma's door te voeren. Het ruilverkavelingsprogramma werd overigens niet opgezet en uitgevoerd door het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, maar door het ministerie van Landbouw en Visserij. Hierop wordt in hoofdstuk 6 uitgebreid terug gekomen.

### **5.3 Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966)**

In de Tweede nota (1960) werd gestreefd naar een vergroting van de stedelijke milieudifferentiatie. Dit betrof met name de herstructurering van de sterk verouderde stedelijke binnensteden. Hoog Catharijne is een typisch voorbeeld van een grootschalige ingreep in het oude historische stadshart dat stamt uit de tijd van de Tweede nota. In 2010 is begonnen met een grote renovatie van Hoog Catharijne en het omliggende gebied in een poging de belangrijkste historische elementen die verloren waren gegaan bij de bouw van Hoog Catharijne terug te laten komen in het nieuwe ontwerp.

In de Tweede nota hield het adagium stand dat werk het wonen volgde: ruimtelijke reserveringen voor bedrijvigheid vonden plaats aan de randen van de nieuwe groeikernen. Echter er werd geen beleid geïnitieerd om in de Randstad daadwerkelijk bedrijven te stimuleren naar deze nieuwe ruimtelijke reserveringen te verplaatsen. Door het gebrek aan overheidssturing zochten bedrijven zelf naar locaties die voor hen gunstig in de Randstad gelegen waren. Bedrijven die zoeken naar een nieuwe vestigingslocatie betreffen - naast nieuwe oprichtingen - meestal bedrijven op binnenstedelijke locaties die snel groeien en op de huidige locatie niet kunnen uitbreiden en/of bedrijven die onvoldoende bereikbaar zijn of onvoldoende parkeergelegenheid hebben om tegemoet te komen aan het snel toenemende autobezit onder werknemers en bezoekende klanten. Dit betreft met name bedrijven uit de oude historische binnensteden. De binnensteden zijn weinig geschikt om aan de toegenomen automobiliteit met bijkomende parkeerbehoefte te voldoen en ook is er doorgaans weinig ruimte voor uitbreiding. De bedrijven verplaatsen zich bij voorkeur over korte afstand om de relaties met personeel en klanten te kunnen bestendigen. Bedrijven verplaatsen zich daarom niet naar

de locaties gereserveerd bij de groeikernen maar naar locaties aan de stadsrand die in deze periode ook nog eens goed ontsloten werden door de aanleg van ringsnelwegen rond de grote steden.

#### *Hoog Catharijne*

In de jaren '60 van de vorige eeuw was het voorzieningenniveau dat gemeente Utrecht bood relatief laag rekening houdend met de omvang van de stad en de regionaal verzorgende functie van de stad. Het stationsgebied en het gebied tussen het station en het oude centrumgebied rond de Oude Gracht omvatte laagwaardige stedelijke bebouwing en was aan een opknappbeurt toe. Geheel volgens de toenmalige tijdgeest werd dit tamelijk rigoureuus aangepakt: het gebied werd volledig kaalgeslagen waarbij alle historische kenmerken, zoals het stratenpatroon, werden uitgewist en het gebied werd volledig van een nieuwe structuur voorzien. Veel middeleeuwse panden gingen hierbij teloor en met de sloop van het hoofdkantoor van verzekeringsmaatschappij De Utrecht ging één van de belangrijkste Jugendstilpanden van Nederland verloren.

In 1962 vroeg de gemeenteraad het bouwbedrijf Bredero een plan te maken voor het gebied. In 1966 sloot de NS zich hierbij aan zodat het stationsgebied volledig geïntegreerd kon worden in de plannen voor de ontwikkeling van Hoog Catharijne en kon zorgdragen voor een goede ontsluiting van de binnenstad op het openbaar vervoer. Deze ontsluiting werd vormgegeven door een 5,5 meter hoog gelegen winkelpassage over de 4-baans autoweg de Catharijnebaan die op de gedempte Catharijnesingel gerealiseerd werd. Ook de Jaarbeurs sloot zich aan. De Jaarbeurs zocht uitbreidingsruimte en verhuisde van het Vredenburg (oostzijde van het station) naar de Croeselaan (westzijde van het station) op het terrein van de voormalige Van Seypesteijnkazerne.

Hoog Catharijne is, met uitzondering van Vroom & Dreesmann en het Centraal Station, in eigendom van beleggingsinstelling Corio en bood plaats aan honderden winkels, kantoren, winkels, congresvoorzieningen, parkeergarages, een sporthal en een bioscoop. In 1969 worden de eerste winkels geopend en in 1973 wordt Hoog Catharijne officieel geopend door prinses Beatrix. Op dat moment was Hoog Catharijne het grootste overdekte winkelcentrum van Europa.

Men dacht een modern en vooral tijdloos complex neergezet te hebben, maar al snel was het verouderd en was een grootschalige renovatie nodig. Het bleek dat het de - in deze typische jaren '70 stijl gebouwde - betonkolos ontbrak aan "de menselijke maat". Bovendien lag een deel van de winkelgangen uit de loop en werd amper aangedaan door het winkelend publiek. In de loop der tijd zijn deze gangen gesloten voor publiek en werden ze alleen nog gebruikt voor opslag. Een ander probleem was dat het verwarmde, overdekte winkelcentrum een ideaal verblijfsgebied was voor zwervers en drugsverslaafden waardoor veel mensen er - zeker na winkelsluitingstijd - niet meer durfden te komen. De Stationsdwarsstraat, waar de aanlevering van veel winkels plaats vond, stond al snel bekend als de "junkentunnel" waar veel werd gedeald en gestolen en waar zelfs het winkelpersoneel zich niet meer durfde te vertonen. Veel winkelgangen en tenslotte ook de Stationsdwarsstraat werden 's nachts afgesloten.

Al met al heeft het tot 2002 geduurd voor de gemeente een raadplegend referendum heeft gehouden waarin de bevolking van Utrecht is gevraagd te kiezen uit twee visies met betrekking tot een grootschalige vernieuwing van het gehele stationsgebied: Hoog Catharijne, het station en het Jaarbeursgebied.

Gemeente Utrecht, Corio, NS, Prorail en Jaarbeurs werken samen aan de bouw van het nieuwe stationsgebied dat tussen 2010 en 2030 aangepakt wordt. Als hogesnelheidstreinstation is Utrecht Centraal ook aangewezen als Nieuw Sleutelproject (NSP) waardoor het in aanmerking komt voor Rijkssubsidie. Getracht wordt de historische binnenstad veiliger, leefbaarder en duurzamer te verbinden met station om tegemoet te komen aan de grote groei van de stad en station Utrecht Centraal (Gemeente Utrecht, 2003). Hierbij worden oude historische elementen zoals de Catharijnesingel in ere hersteld. Ook is er veel aandacht voor "de menselijke maat": kleinschalige en grootschalige projecten wisselen elkaar af en er is sprake van een afwisseling en waar mogelijk menging van diverse functies (wonen, winkelen, kantoren en culturele & religieuze voorzieningen).



### *Industriepolitiek*

Hoewel er - buiten wat vrijblijvende ruimtelijke reserveringen rond groeikernen - tot midden jaren '70 van de vorige eeuw geen gericht ruimtelijk beleid door het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is gevoerd met betrekking tot werkgelegenheidslocaties, is er wel economisch beleid met een duidelijke ruimtelijke component gevoerd door het Ministerie van Economische Zaken. Na de Tweede Wereldoorlog heeft dit ministerie industrialisatiepolitiek gevoerd. De industrie moest de backbone van de economie worden en de snelgroeiende bevolking arbeidsplaatsen bieden. De gevoerde industriepolitiek was in eerste instantie met name voorwaardenscheppend in de vorm van de aanleg van infrastructurele werken (denk aan de aanleg van de Eemshaven in Groningen in de jaren '60), onderwijs en financiële instrumenten als (investerings-)subsidies en belastingvoordelen.

Al snel sloop er echter een regionale component in het industriebeleid. Het beleid richtte zich met name op economisch kwetsbare regio's. Vanaf het eind van de jaren '50 van de vorige eeuw werden vestigingspremies en investeringssubsidies verstrekt aan ondernemers die fabrieken in de "ontwikkelingsregio's" bouwden (de drie noordelijke provincies, de kop van Noord-Holland en delen van Zeeland). Het ministerie van Economische Zaken werkte nauw samen met de provincies bij de bepaling van het te voeren beleid. Het regionaal industriebeleid werd dus gekoppeld aan het ruimtelijk spreidingsbeleid om zo te zorgen voor een harmonische ontwikkeling van de nationale economie. Fabrieken zorgen voor stuwende werkgelegenheid en dat leidt op haar beurt via bestedingseffecten weer tot banen in de handel en dienstverlening. Met andere woorden: fabrieken zorgen ervoor dat bevolking in perifere landsdelen wordt vastgehouden en er draagvlak is voor allerlei voorzieningen: van winkels tot scholen.

Maar ook het sprookje van de industriepolitiek bleek eindig. In het begin van de jaren '70 groeide de bevolking niet meer zo hard waardoor de vraag naar industrieel vervaardigde producten afnam: de markt raakte verzadigd. De oliecrises van 1973 en 1979 - die de brandstofprijzen de pan uit deed rijzen - waren voor veel industrieën zoals de textiel- en strokartonindustrie de nekslag. Er werd gesaneerd, geïnvesteerd in automatisering en productieprocessen werden verplaatst naar Zuid- en Oost Europa of zelfs naar opkomende economieën in India en Azië.

Het tijdperk van de industriepolitiek kwam hiermee tot een einde. Van belang is echter te begrijpen dat in de naoorlogse periode het ruimtelijk beleid met betrekking tot werkgelegenheidsontwikkeling in eerste instantie niet zozeer uitgezet is door het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening maar door de Industriepolitiek van het ministerie van Economische Zaken. Hetzelfde gaat voor het landelijk gebied op voor het ruilverkavelingsbeleid dat gevoerd werd door het ministerie van Landbouw en Visserij. Er zijn dus meerdere ministeries die invloed hebben gehad op de ruimtelijke inrichting van Nederland zoals we die nu kennen.

Zoals gesteld nam als gevolg van de toegenomen welvaart in Nederland in de jaren '60 van de vorige eeuw het autobezit en daarmee de mobiliteit hand over hand toe. Deze toegenomen mobiliteit werd door de Rijksoverheid gefaciliteerd door een snelle aanleg van een land dekkend snelwegennetwerk. Gegeven de snelheid waarmee het snelwegennetwerk uit de grond gestampt moest worden koos men voor de meest eenvoudige methode: het bestaande onderliggende wegennetwerk tussen de steden werd opgewaardeerd tot snelweg door er links er rechts een stripje asfalt naast te leggen: op deze wijze werden tweebaanswegen met een veelal regionale vervoersfunctie opgewaardeerd tot vierbaans snelwegen met een nationale vervoersfunctie. Dit zou ons later nog opbreken: het opwaarderen van het onderliggende wegennet tot een snelwegennetwerk is één van de voornaamste achterliggende redenen van de congestie waarmee we nu dagelijks worden geconfronteerd rond de grote steden. In Frankrijk heeft men dit bijvoorbeeld anders aangepakt. Het - betaalde - snelwegennetwerk (de beroemde *Péage*), is apart van het doorgaande regionale wegennetwerk (de Routes National) gerealiseerd.

*Congestie in de ochtend- en avondspits: eigen schuld dikke bult*

Met name in de ochtend- en avondspits loopt het autoverkeer rond en tussen de grote steden in Nederland volledig vast en kunnen we spreken van een dagelijks terugkerende structurele congestie. Driekwart van de congestie op het snelwegennetwerk is van deze structurele aard. Slechts een kwart van de congestie kan incidenteel genoemd worden en wordt veroorzaakt door verkeersongevallen, wegwerkzaamheden of door slechte weersomstandigheden (gladheid en slecht zicht).

De structurele congestie hebben we echter zelf in de hand gewerkt. Als vier belangrijkste redenen voor congestie in de ochtend- en avondspits rond de grote steden kunnen genoemd worden:

1. Het onderliggende wegennetwerk ontbreekt. Omdat dit netwerk is opgewaardeerd tot snelwegen moeten nu ook alle lokale en regionale autoverplaatsingen afgewikkeld worden via het nationale snelwegennetwerk dat eigenlijk bedoeld is voor nationale en internationale verplaatsingen. De lokale en regionale verplaatsingen betreffen voor een groot deel woon-werkverplaatsingen die juist tijdens spitsuren afgewikkeld worden.
2. Door het ontbreken van sturend beleid met betrekking tot bedrijfsontwikkeling vonden veel bedrijfsverplaatsingen en bedrijfsoprichtingen plaats aan de rand van de grote steden in plaats van bij de groeikernen. Deze stadsrandlocaties waren goed bereikbaar met de auto als gevolg van de aanleg van ringsnelwegen rond de grote steden. De stadsrandlocaties waren echter slecht bereikbaar per openbaar vervoer, dat nog steeds een sterke oriëntatie had op het stadscentrum.
3. Er was tot ver in de jaren '70 van de vorige eeuw amper sprake van openbaar vervoerbeleid. Openbaar vervoer tussen de groeikernen en de centrale stad werd pas aangeboden nadat de woningen in de groeikernen gerealiseerd en bewoond waren. Tegen die tijd waren de bewoners gewend de auto te gebruiken voor hun woon-werk en recreatieve verplaatsingen. Het is gebleken dat wanneer mensen gewend zijn de auto te gebruiken, ze amper over te halen zijn hun gedrag te wijzigen en over te stappen op het openbaar vervoer. Openbaar vervoer kan moeilijk concurreren met de auto wanneer het aankomt op het aanbieden van goede van-deur-tot-deur verplaatsingen. Vanuit de woning in de groeikern moet er immers vaak met het openbaar vervoer eerst naar het stadscentrum gereisd worden om daar een overstap te kunnen maken voor een verbinding naar de stadsrand waar gewerkt wordt.
4. Tenslotte, bleken de functionele stedelijke regio's niet groot genoeg afgebakend te zijn om het dagelijkse interactiepatroon van wonen, werken en recreëren te kunnen afdekken. De mobiliteit nam veel sneller toe dan gedacht. Voor een deel als gevolg van het sterk toegenomen autobezit, maar ook door een toegenomen autobereikbaarheid juist door de aanleg van het snelwegennetwerk. Dit snelwegennetwerk maakte het mogelijke grotere afstanden te overbruggen bij een gelijkblijvende reistijd. Uit een studie naar verplaatsingen door de eeuwen heen blijkt dat mensen voor woon-werkverkeer 70 tot 90 minuten reistijd per dag acceptabel vinden. Dat was in de Middeleeuwen zo en is nu nog steeds zo. Hupkes (1977) spreekt van de Wet van Behoud van REistijd en VERplaatsingen (de Brever-wet). In de tijd dat reizen nog te voet, te paard of met de trekschuit ging was de dagelijkse actieradius dus beperkt tot ongeveer 5 tot hooguit 10 kilometer. Eeuwenlang is deze woon-werkafstand onveranderd gebleven. De industrialisatie met de opkomst van de tram en trein leidde voor het eerst tot een aanzienlijke vergroting in de woon-werkafstand, maar met name door het toenemende autobezit en de aanleg van het snelwegennetwerk in de tweede helft van de vorige eeuw nam deze actieradius enorm toe. Men is door de automobilititeit in staat op een grotere afstand van het werk te gaan wonen (waar woningen goedkoper zijn en/of de leefomgeving aangenamer is) zonder dat de reistijd toeneemt. De woon-werkafstand nam dus - bij gelijkblijvende woon-werkreistijd - toe als gevolg van de aanleg van het snelwegennetwerk en overschreed daarbij de grenzen van de gedefinieerde functionele stedelijke regio's.

## 5.4 Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973-1977)

In de Derde nota was er nog steeds geen specifiek beleid gericht op de ontwikkeling van industrieterreinen, bedrijventerreinen of kantoorparken. Wel werd erkend dat in grote delen van het land het landschap een onherstelbare omslag had ondergaan als gevolg van de grootschalige ruilverkavelingsprojecten. Deze projecten hadden ook de flora en fauna aangetast: sommige plant- en diersoorten waren verdwenen. Dit was het eerste teken van milieubewustzijn van de rijksoverheid, maar er werd door het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geen specifiek beleid ingesteld om dergelijke ontwikkelingen te voorkomen. Het ministerie van Landbouw en Visserij was immers verantwoordelijk voor de ruilverkaveling en moest dus hiervoor verantwoording nemen.

## 5.5 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988-1997)

In de Vierde nota (1988-1997) vond een omslag in de filosofie over ruimtelijke ontwikkeling plaats. Deze nota beruiste op twee pijlers. Enerzijds, de versterking van de concurrentiepositie van Nederland - met name de Randstad - in het Europese krachtenveld in verband met de Europese eenwording in 1992. Anderzijds had men van de economische crises geleerd dat economische groei niet boven alles verheven moest worden en men meer aandacht moest hebben voor een duurzame maatschappij, waarin ook voor onze kindskinderen een duurzame toekomst in het verschiet lag.

In de Vierde nota werd dus meer aandacht besteed aan de concurrentiekracht en daarmee de ruimtelijke structuur van de Randstad als geheel met het oog op de open Europese binnenmarkt (en gesloten buitenmarkt: "Fortress Europe"). De strategische ligging van de Randstad als "poort van Europa", de vele waterwegen en de bijzondere stedelijke structuur werd uitgewerkt in drie thema's: Nederland Distributieland, Nederland Waterland en Nederland Stedenland. Zoals in de meeste Europese landen gebeurde werd nog sterk ingezet op het snel binnenhalen van zoveel mogelijk buitenlandse bedrijven zolang het Fort Europa nog open was om de eigen concurrentiepositie te versterken. Met name Amerikaanse, Japanse en Koreaanse bedrijven werden aangetrokken. Deze FDI's (Foreign Direct Investments) werden aangetrokken met subsidies van het ministerie van Economische Zaken, provincies en gemeenten.

In de Vierde nota werd de Randstad nadrukkelijk als één stedelijke conurbatie gepresenteerd waarbinnen de afzonderlijke steden hun eigen functies hadden: Rotterdam de haven- en transport functie; Amsterdam het internationale financiële en zakelijke centrum, Den Haag de (inter-)nationale bestuursfunctie (denk bijvoorbeeld aan het Internationale Strafhof) en Utrecht het nationale zakelijke en dienstverlenende centrum.

De nationale overheid richtte zich dus specifiek op de internationale concurrentiepositie van de Randstad. De overige regio's van het land waren zelf verantwoordelijk voor het ontwikkelen van hun Europese concurrentiepositie vanuit hun eigen kracht. Onder de veelzeggende slogan "regio's op eigen kracht" trachtte het ministerie van Economische Zaken de verantwoordelijkheid van economische ontwikkeling buiten de Randstad neer te leggen bij de regio's zelf die hun "unique selling points" maar zelf binnen Europa aan de man moesten zien te brengen. Alleen voor de Noordelijke provincies bleven enkele beperkte stimuleringsmaatregelen van kracht. Maar er kan gesteld worden dat het beleid een omslag maakte van het streven naar een gelijkmatige verdeling van bevolking en economische activiteiten over de regio's naar het benutten van de regio specifieke economische potenties van regio's.

Een nieuw concept in de Vierde nota, waarmee het thema Nederland Stedenband werd vormgegeven, was het stedelijke knooppunt: steden die goed opgenomen waren in de (inter-)nationale infrastructuurnetwerken, die een hoog niveau van grootstedelijke voorzieningen aanboden en in staat waren een rol te spelen in het internationale competitieve krachtenveld. Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, de stedenband Arnhem-Nijmegen en Eindhoven kregen de status van internationaal stedelijk knooppunt. De stedenbanden Enschede-Hengelo en Maastricht-Heerlen werden aangewezen als stedelijk knooppunt in hun respectievelijke EUREGIO<sup>10</sup>. Leeuwarden, Zwolle, Breda, Tilburg en in latere nota's Den Bosch en Venlo werden tenslotte aangemerkt als regionaal stedelijk knooppunt.

Voor steden was het erg belangrijk om de status van stedelijk knooppunt te krijgen omdat deze steden vanuit de rijksoverheid steun kregen bij de vestiging van ziekenhuizen, culturele voorzieningen (musea, schouwburgen, etc.), HBO's en universiteiten, R&D (*research and development*) centra en innovatie centra. Bovendien kregen stedelijke knooppunten een voorkeursbehandeling bij de aanleg van infrastructuurprojecten, stedelijke herstructurerings-projecten (waaronder bodemsanering) en de aanleg van het fiber glas telecommunicatienetwerk (in die tijd was telecommunicatie nog onderdeel van het overheidsbedrijf KPN). In het tweede deel van de Vierde nota - de VINEX-nota - werd bovendien meer aandacht besteed aan de ontwikkeling van het openbaar vervoer, waaronder de metrolijnen in Amsterdam en Rotterdam, in een poging binnen de stedelijke knooppunten de almaar toenemende automobilititeit de kop in te drukken.

Nog belangrijker dan de stedelijke knooppunten waren echter de mainports Schiphol en de Rotterdamse haven. De belangrijkste verbindingen tussen deze twee economische centra, de stedelijke knooppunten en het buitenland werden vormgegeven door de hoofdtransportassen. In de VINEX-nota werd specifiek aandacht besteed aan de internationale goederenvervoerverbindingen. Uit deze tijd stamt de ontwikkeling van de Betuwespoorlijn die geheel gericht is op goederenvervoer vanuit de Rotterdamse haven naar het Duitse achterland. De Betuwelijn is tot stand gekomen met het vooruitzicht in te kunnen spelen op ontwikkelingen in Oost-Europa en de Duitse eenwording. In de VINEX-nota werden trouwens eveneens de plannen gelanceerd voor de hogesnelheidstrein verbindingen HSL-Zuid richting Parijs (inmiddels met de Thalys op eigen spoor gerealiseerd) en HSL-Oost richting Frankfurt (inmiddels met ICE over bestaand spoor).

In de laatste nota van Vierde nota - de VINAC-nota - werden de Nieuwe Sleutelprojecten geïntroduceerd. Dit betrof de grootstedelijke stations die werden aangedaan door de hogesnelheidstreinen: Amsterdam Zuid, Rotterdam Centraal, Den Haag Centraal, Utrecht Centraal en Arnhem Centraal. De Rijksoverheid wilde actief betrokken zijn bij de revitalisering van deze stationsgebieden. De investering in het hogesnelheidstreinnetwerk zou een katalysator moeten zijn voor werkgelegenheidsontwikkeling, intensief landgebruik, verkeersmanagement en het herstel van de sociale en economische vitaliteit in de stedelijke omgeving van het station. Met name Arnhem heeft deze kans meteen met beide handen aangegrepen om de sterk verouderde (en verloederde) stationsomgeving grondig onder handen te nemen en de revitalisering is daar inmiddels vrijwel afgerond terwijl er uiteindelijk niet is geïnvesteerd in de ontwikkeling van het hogesnelheidstrein netwerk HSL-Oost.

---

<sup>10</sup> De EUREGIO is als sinds 1958 actief in de opbouw en de versterking van de structuren en de grensoverschrijdende samenwerking in het Nederlands-Duitse grensgebied. De basis daarvoor is het grensoverschrijdende verbond van 129 Duitse en Nederlandse steden, gemeenten en (Land-)Kreise.

In de eerste drie nota's was er geen specifiek beleid geformuleerd ten aanzien van de ontwikkeling van kantoor- en industrieterreinen op het niveau van gemeenten. Zoals gesteld, ging de Rijksoverheid er van uit dat werkgelegenheidslocaties de ontwikkeling van bevolkingsconcentraties (zoals de groeikernen) zouden volgen. De ontwikkeling van kantoren- en industrieterreinen was daarmee een verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid. Natuurlijk was er wel enig overheidsbeleid ontwikkeld met betrekking tot achtergestelde regio's, zoals de Eemshaven in Groningen, en de belangrijkste economische centra, zoals de ontwikkeling van de Maasvlakte. Echter dit ingrijpen van de Rijksoverheid was niet structureel en bovendien werden sommige regionale ontwikkelingsprojecten, zoals de Eemshaven, niet geïnitieerd door het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening maar door het ministerie van Economische Zaken.

Een Rijksoverheidsbeleid met betrekking tot de ontwikkeling van kantoren- en industrieterreinen was lange tijd niet noodzakelijk: gemeenten waren bereid en in staat om aan de vraag naar kantoren- en industrieterreinen te voorzien. Kantoren- en industrieterreinen betekenden immers werkgelegenheid voor de gemeentelijke bevolking. Echter, zoals al aangegeven, ontwikkelden de kantoren- en industrieterreinen zich op locaties die vanuit het oogpunt van de mobiliteitsontwikkeling ongunstig waren: namelijk aan de stadsrand en nabij de op- en afritten van snelwegen. Deze locaties zijn goed bereikbaar per auto maar slecht met het openbaar vervoer, met als gevolg een sterke stijging van het woon-werkverkeer in de spits per auto. Zoals eerder aangegeven wikkeld dit lokale en regionale woon-werkverkeer zich af via de snelwegen omdat het onderliggende wegennet ontbrak (dat was in de jaren ervoor opgewaardeerd tot snelweg). De congestie op de snelwegen rond de grote steden als gevolg van dit woon-werkverkeer in de ochtend- en avondspits vormde een bedreiging voor de internationale concurrentiepositie van Nederland. Omdat de Rijksoverheid de internationale concurrentiepositie tot kerntaak had verheven, werd de ontwikkeling van kantoren- en bedrijventerreinen een nieuw aandachtspunt in het Rijksbeleid.

In de Vierde nota werd dan ook voor het eerst Rijksbeleid gepresenteerd met betrekking tot de ontwikkeling van kantoren- en bedrijventerreinen: het ABC-locatie beleid. Het ABC-locatie beleid was erop gericht de automobilititeit te beperken en openbaar vervoer te stimuleren door op basis van het specifieke mobiliteitsprofiel van een bedrijf bedrijven te sturen naar een locatie met een passend bereikbaarheidsprofiel. De basisgedachte was dat op basis van het mobiliteitsprofiel en het bereikbaarheidsprofiel "het juiste bedrijf op de juiste locatie" gevestigd kon worden. Het mobiliteitsprofiel werd vastgesteld aan de hand van de mobiliteitsstromen die het betreffende bedrijf genereert als gevolg van woon-werkverkeer, bezoekersstromen en vrachtstromen. De volgende mobiliteitsprofielen werden onderscheiden: productie/industrie, transport/handel, detailhandel, kantoor, openbaar gebouw en gezondheidszorg. Het bereikbaarheidsprofiel van locaties werd bepaald door hun ligging in het wegennet en de nabijheid van een station (intercity of stoptrein). A-locaties werden gekarakteriseerd door een goede bereikbaarheid per openbaar vervoer en een slechte bereikbaarheid over de weg. Dit betrof met name binnenstedelijke stationslocaties. C-locaties daarentegen waren goed bereikbaar over de weg en slecht per openbaar vervoer. Hierbij kan gedacht worden aan locaties nabij op- en afritten van snelwegen buiten het stedelijk gebied. B-locaties waren goed bereikbaar voor zowel de auto als het openbaar vervoer. De Amsterdamse Zuidas, gelegen aan de ringweg A10 en met een groot NS-station, metro, tram, streek- en stadsbussen, is een goed voorbeeld van een B-locatie. Naast A-, B- en C-locaties waren er nog D-locaties (slecht ontsloten door zowel weg als openbaar vervoer, veelal gelegen in het buitengebied) en R-locaties (niet passend in één

van de voorgaande categorieën, bijvoorbeeld binnenstedelijke locaties die niet ontsloten zijn door een station).

*Typische A-locatie: de IJ-oevers*

In de Vierde nota besloot de Rijksoverheid, in lijn met de plannen van de gemeente Amsterdam, in te zetten op de ontwikkeling van de IJ-oevers aan de stadszijde (niet Noord) als de nieuwe kantorenlocatie in Amsterdam. Gelegen nabij het Centraal station was hier sprake van de ontwikkeling van een typische A-locatie. Men ging hierbij uit van een groei van 90.000 kantoorhoudende arbeidsplaatsen in de binnenstad in de periode tot 1990 en verwachte een uiteindelijke groei van 150.000 kantoorhoudende arbeidsplaatsen in 2015. Bijna al deze arbeidsplaatsen moesten gerealiseerd worden op de IJ-oevers. Het plan voor Amsterdam voorzag verder in een groei 25.000 arbeidsplaatsen rond de nieuw te ontwikkelen B-locatie aan de Zuidas waar, buiten de goede ontsluiting op de ringweg A10, een nieuw spoor- en metrostation was voorzien. C-locaties waren voorzien in het Westelijk havengebied, deels ten behoeve van Schiphol (maximaal 20.000 arbeidsplaatsen). Tenslotte mochten zowel kantoren- als industrieterrein in Almere verrijzen (30.000 arbeidsplaatsen) voor inwoners van Almere om zo het woon-werkverkeer in de richting van Amsterdam te beperken.

Van groot belang in dit plan was de ontwikkeling van hoogwaardig openbaar vervoer. De metroringlijn die nu eindigt bij halte Isolatorweg zou eigenlijk doorgetrokken moeten worden via de IJ-oevers naar Zeeburg. Door het mislukken van de ontwikkeling van de IJ-oevers is deze metrolijn echter nooit voltooid.

De belangrijkste reden dat het IJ-oeverproject is mislukt is dat het niet voldeed aan een belangrijke wens van kantoorhoudende bedrijven: naast bereikbaarheid per openbaar vervoer moest ook een goede bereikbaarheid en voldoende parkeergelegenheid voor de auto geboden worden. Lange tijd heeft gemeente Amsterdam halsstarrig volgehouden aan de ontwikkeling van de IJ-oevers als locatie voor kantoorhoudende bedrijven. Men merkte echter dat de kantoorhoudende bedrijven die door groei genoodzaakt waren de binnenstad te verlaten niet kozen voor de IJ-oevers, maar voor locaties rond de A9 in Amstelveen die goed bereikbaar waren per auto en dicht bij Schiphol lagen. Het vasthouden aan de IJ-oevers kostte gemeente Amsterdam dus werkgelegenheid die ten goede kwam aan Amstelveen. Tandennarsend heeft de gemeente toen eieren voor zijn geld gekozen en toegegeven aan de wensen van de kantoorhoudende bedrijven, door vol in te zetten op de ontwikkeling van de Zuidas: goed ontsloten door zowel weg als openbaar vervoer. Momenteel wordt de Zuidas als succesnummer gepresenteerd.

Het locatiebeleid was vooral gericht op de ontwikkeling van A-locaties. Met name kantoorhoudende bedrijven moesten overgehaald worden zich te vestigen op A-locaties. De werknemers en bezoekers konden met openbaar vervoer naar A-locaties reizen en kantoorhoudende bedrijven genereren weinig goederenstromen was de gedachte. Bovendien werd er een sterk restrictief beleid gevoerd met betrekking tot het aantal parkeerplaatsen op A-locaties. Op deze manier zou de automobilititeit sterk kunnen worden teruggedrongen ten faveure van het openbaar vervoer. De ontwikkeling van kantoren op B- en C-locaties werd in het ABC-beleid zoveel mogelijk beperkt. In eerste instantie leek het ABC-beleid goed aan te slaan: provincies en gemeenten onderschrijven en verwerken deze filosofie goed in hun eigen beleidstukken, zoals streekplannen en visies. Maar de praktijk is weerbarstiger. Mede als gevolg van het restrictieve parkeerbeleid dat op A-locaties werd gevoerd, was de interesse van kantoorhoudende bedrijven juist gericht op B- en C-locaties. Er was dus een duidelijke spanning tussen het belang van de Rijksoverheid en de kantoorhoudende bedrijven. Bovendien interpreteerden bedrijven een A-locatie anders dan de overheid. Voor bedrijven is een A-locatie de ideale vestigingslocatie die voldoet aan alle gewenste vestigingsplaatsfactoren. Dit leidde met grote regelmaat tot verwarring bij onderhandelingen tussen bedrijven en gemeenten omdat de A-locatie van een bedrijf voor de gemeente meestal een B- of C-locatie uit het locatiebeleid betekende. Het ABC-beleid bemoeilijkte de Rijksoverheid ook om gunstige vestigingsvoorwaarden te creëren voor het

aantrekken van internationale vestigingen van kantoorhoudende bedrijven. Het aantrekken van dergelijke bedrijven was nu juist een speerpunt in het beleid waarmee de internationale concurrentiepositie van Nederland verstevigd moest worden.

Bovendien was er een belangentegenstelling tussen de Rijksoverheid en de lagere overheden, met name de gemeenten die het ABC-locatiebeleid moesten uitvoeren. De gemeenten concurreerden onderling bij het aantrekken van kantoorhoudende bedrijven om zo werkgelegenheid te kunnen bieden aan hun bevolking. Het strikt toepassen van het ABC-locatiebeleid zou geen gunstige invloed hebben op de onderlinge concurrentieverhoudingen. Dus gemeenten waren al snel geneigd een loopje met het ABC-locatie beleid te nemen.

Daarnaast was er op nationaal niveau simpelweg een tekort aan A-locaties om aan de in die tijd sterk groeiende vraag naar kantorenterrein te voorzien.

Tenslotte, zoals al eerder gesteld, is de substitutie van auto naar meer milieuvriendelijke vormen van transport, zoals het openbaar vervoer of de fiets, gering wanneer men er aan gewend is met de auto naar het werk te gaan.

## 5.6 Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2002)

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, die nooit een officiële status gekregen heeft omdat deze niet is geratificeerd door de Eerste Kamer, wordt het ABC-locatiebeleid al vervangen door een geïntegreerd locatiebeleid. Evaluatie studies toonden aan dat in de periode 1991-1996 de werkgelegenheidsgroei een landelijk gemiddelde kende van 7%. Echter, op de voorkeur A-locaties was de werkgelegenheid slechts met 1,5% toegenomen, terwijl deze op de ongewenste B-locaties met 11% was toegenomen en op C-locaties zat de werkgelegenheidsontwikkeling op het landelijk gemiddelde (Werkgroep Vijfde Nota, 2000).

De gegevens uit de Monitor ABC-locaties (Rijksplanologische Dienst en MuConsult BV, 1998) lijken volgens de Werkgroep Vijfde Nota (2000) “de definitieve doodsteek voor het ABC-beleid”. Van alle bedrijven op A-, B- of C-locaties zit in 1996 40% op de verkeerde plek: oftewel het mobiliteitsprofiel van het bedrijf paste niet bij de locatie waar het gevestigd was. Opvallend genoeg waren de mobiliteitsprofielen productie/industrie en transport/handel sterk vertegenwoordigd op A- en B-locaties terwijl deze eigenlijk op C-locaties thuis zouden horen. Bij de nieuwe vestigingen in de periode 1991-1996 is het beeld iets gunstiger: 35% van de nieuwe vestigingen is op de volgens het ABC-beleid juiste plek terecht gekomen, 30% op een aantoonbaar verkeerde plek en van de resterende 35% is het niet goed vast te stellen of ze op de juiste plek zitten (hooguit dat het niet de beleidsmatig meest gewenste plek is). In deze periode kwamen er op B- en C-locaties beduidend meer kantoren bij dan op A-locaties, wat vooral op C-locaties ongewenst is (Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, 2000).

Dat het zo moeilijk is om aan te geven of “een bedrijf op de juiste locatie” zit heeft een aantal oorzaken, zoals “pijplijn capaciteit in bestemmingsplannen”. Dit hield in dat een “potentiële” B-locatie op dat moment nog een C-locatie was, maar de gemeente de intentie had er op termijn een B-locatie van te maken door een verbetering van het openbaar vervoer. Überhaupt was de openbaar vervoer kwaliteit van veel B-locaties ver onder de maat (bijvoorbeeld alleen een ontsluiting door een stoptrein die eens in het uur reed). Tenslotte paste niet ieder bedrijf goed in de opgestelde mobiliteitsprofielen en is de match tussen een mobiliteitsprofiel en bereikbaarheidsprofiel vaak niet duidelijk.



Om met een positieve noot het ABC-beleid af te sluiten; AVM & Ligtervoet en Louwerse (2000) tonen aan dat het autogebruik op A-locaties beduidend lager is dan elders. Zelfs zonder de push van ondersteunend – beperkend – parkeerbeleid werkt het aanbieden van openbaar vervoer als alternatief voor de auto al goed.

In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is het ABC-locatiebeleid vervangen door een integraal locatiebeleid, waarbij bij de vestiging van nieuwe bedrijven en voorzieningen gekeken wordt naar een optimale bijdrage aan de versterking van de vitaliteit van stedelijke netwerken, steden en dorpen. De vitaliteit is afhankelijk van de economische dynamiek, bereikbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en kwaliteit van de leefomgeving. Onder ruimtelijke kwaliteit wordt verstaan; efficiënt (zuinig en intensief) ruimtegebruik, kwaliteit en variatie in vestigingsmilieus voor alle stedelijke activiteiten (inclusief openbare ruimte) en functiemenging. Onder kwaliteit van de leefomgeving worden veiligheid en – beperking van – emissies en geluid verstaan. Kortom, nieuwe bedrijfsvestigingen moesten een bijdrage leveren aan de woon-, werk- en leefomgeving van de bewoners van het gebied. Monofunctionele ontwikkeling van bedrijventerreinen moest worden vermeden. Er moesten multifunctionele ontwikkelingen tot stand gebracht worden waarin de verschillende functies – wonen, werken en recreëren – met elkaar verweven werden.

Zoals in hoofdstuk 3 van deze syllabus aangegeven, werden in de Vijfde Nota de rode (stedelijke), groene (natuur en landschap) contouren ingevoerd. Stedelijke ontwikkelingen en dus ook bedrijfsvestigingen dienden binnen de rode contouren plaats te vinden. Buiten de rode contouren is geen vestiging van bedrijven en voorzieningen toegestaan. Op deze manier werden onwenselijk geachte ontwikkelingen zoals weidewinkels (denk aan de outlet stores en de grote supermarkten in Frankrijk net buiten het stedelijk gebied) en bedrijfsvestigingen in corridors langs de snelwegen voorkomen.

Binnen de rode contouren werden drie typen vestigingsmilieus onderscheiden. Het centrum milieu: concentraties op en rond knopen in het stedelijk netwerk zoals stationsomgevingen en binnensteden. Het specifieke werkmilieu: bedrijventerreinen en andere concentraties zoals multimodale locaties langs vervoersassen. Het gemengde milieu: kleinschalige centra op wijk- en buurniveau. Ruimte- en bezoekersintensieve kantoren, winkels en andere voorzieningen zouden bij uitstek passen in de functioneel gemengde, goed ontsloten centrum milieus. Er werd al wel ingezien dat voor een optimale ontwikkeling van deze centrum milieus de beperkte beschikbaarheid van tijdig uitgeefbare ruimte een knelpunt was zeker wanneer rekening gehouden werd met de kwaliteit van deze ruimte, de bereikbaarheid over de weg en de parkeermogelijkheden. De beschikbare capaciteit van centrum milieus moest worden vergroot door intensivering van ruimtegebruik (ondergronds parkeren, hoogbouw en combinatie van functies).

De extra ruimte vraag die voor de werkfunctie werd voorzien, bedroeg voor de periode 2000-2030, afhankelijk van het economische groeiscenario, tussen 32.000 en 54.000 hectare (op een totaal van 95.862 hectare in 1996). Hierbij werd uitgegaan van een groei van de werkgelegenheid van 742.000 arbeidsplaatsen bij een laag groeiscenario en maar liefst 2.196.000 bij een hoog groeiscenario. Bij de schatting van de ruimtebehoefte voor werkfuncties is rekening gehouden met een sterke afzwakking van de groei na 2020. Daarnaast werd de directe ruimte vraag voor nieuwe infrastructuur voor de periode 2000-2030 geschat op maximaal 26.000 hectare.

Belangrijk was de nadruk die in de Vijfde nota gelegd werd op de samenhang in ruimtelijke ontwikkelingen: locaties moeten niet elkaars concurrent zijn maar elkaar aanvullen. Er werd dus nadrukkelijk beroep gedaan op de gemeenten om samen te werken en ook de provincies moesten bijdragen aan een regionale afgestemd geheel van ruimtelijk economische ontwikkelingen. Nabijgelegen gemeenten moesten dus niet langer concurreren maar samenwerken om zich in het Europese economische krachtenveld staande te houden. Dit vereiste een enorme omslag in denken en handelen op het niveau van de lagere overheden.

In de Vijfde nota wordt het concept Deltametropool gelanceerd om de ambitie van de Randstad als internationaal stedelijk netwerk tot uitdrukking te brengen. Deltametropool suggereert dat de Randstad, met de Rotterdamse haven en Schiphol, de in de rivierdelta gelegen metropool voor het gehele Europese achterland is. Van belang is dan ook dat de Randstad goed aangesloten is op de Trans Europese netwerken zoals deze door de EU worden ontwikkeld. Met name de verbindingen met het Ruhrgebied en de Vlaamse steden worden van belang geacht, maar ook een goede openbaar vervoerverbinding naar het Noorden en verder door naar Noord-Duitsland wordt van belang geacht. Wellicht heeft dit laatste iets te maken met het gemor dat in het Noorden rond de eeuwwisseling begint te ontstaan over de besteding van de aardgasbaten?!

Om versnippering van het landschap te beperken moet infrastructuur worden gebundeld, waarbij opgepast moet worden dat geen te grote barrièrewerking ontstaat door de samenballing van infrastructuur in een te brede - onneembare - strook. In het laatste geval kan ondertunneling of overkluizing een oplossing zijn. Voor een dergelijke oplossing is bijvoorbeeld gekozen tussen Utrecht en Leidsche Rijn die van elkaar gescheiden worden door het Amsterdam-Rijnkanaal en de A2. Op de A2 is het doorgaande verkeer gescheiden van het lokale bestemmingsverkeer (ontvlochten heet dat), waarbij het doorgaande verkeer door een combinatie van overkluizing en tunnel wordt geleid.

## 5.7 Nota Ruimte (2004)

In de Nota Ruimte: Ruimte voor Ontwikkeling (Ministeries VROM, LNV, VenW en EZ, 2004) blijkt de Rijksoverheid hoofdzakelijk betrokken te willen zijn bij, c.q. verantwoordelijkheid te nemen voor, de economische kerngebieden van Nederland: de twee mainports Rotterdam en Schiphol, *brainport* Eindhoven, de vijf *greenports* (Westland, Aalsmeer, Boskoop, Bollenstreek en Venlo) waar de kennisintensieve horticultuur en *agribusiness* gevestigd is, de Nieuwe Sleutelprojecten (NSP) rond stations van het hogesnelheidstreinennetwerk, de hoofdtransportassen en de nationale stedelijke netwerken (Randstad, Brabantse stedenrij, Maastricht-Heerlen, Twentse stedenband, Arnhem-Nijmegen en Groningen-Assen). Daarnaast zijn drie regionale kerngebieden in de Nota Ruimte opgenomen: Wageningen-Ede-Rhenen-Veenendaal (WERV), Venlo en Vlissingen-Kanaalzone.

Belangrijke besluiten die in deze nota genomen worden betreffen de aanleg van de Tweede Maasvlakte om de ontwikkeling van de Rotterdamse haven veilig te stellen en het verbod van verdere stedelijke ontwikkelingen onder de belangrijkste aanvliegroutes van de luchthaven Schiphol, om de groei van de luchthaven tot minstens 2030 mogelijk te kunnen maken. De ontwikkeling van de snelweg A2 (Amsterdam-Maastricht) als kennisas als gevolg van de historisch gegroeide clustering van kennisintensieve en innovatieve (R&D) bedrijvigheid rond deze snelweg is eveneens in deze nota vastgelegd.

Omdat de Rijksoverheid haar eigen taken met betrekking tot de ruimtelijke ordening beperkt tot bovenstaande projecten wordt de decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar regionale en lokale overheden verder uitgebreid. Van restrictieve toelatingsplanologie wordt overgestapt op ontwikkelingsplanologie: niet langer wordt aangegeven waar welke ontwikkeling mag plaatsvinden, maar nieuwe ontwikkelingen worden toegestaan wanneer zij bijdragen aan de regionaal economische dynamiek.

Gegeven de decentralisatie van bevoegdheden en de invoering van de ontwikkelingsplanologie wordt minder stringent vastgehouden aan het rode contourenbeleid. Dit heeft belangrijke implicaties voor bijvoorbeeld het sinds de jaren '60 van de vorige eeuw gevoerde Groene Hart beleid. Dankzij dit beleid is het Groene Hart al die tijd redelijk vrij gebleven van bebouwing aangezien niet meer gebouwd mocht worden dan om in de expansie van de eigen bevolking te voorzien. Gemeenten zien nu de kans schoon om ontwikkelingen, zowel wat betreft aantallen woningen als werkgelegenheid, te initiëren die overschrijdend zijn aan de behoefte van de lokale bevolking. Ook het beleid ten aanzien de ontwikkeling van grootschalige perifere detailhandel (de weidewinkels) kwam hiermee te vervallen en al snel verzezen de eerste initiatieven om dergelijke vestigingen te openen. Een initiatief om een 10.000 m<sup>2</sup> outlet store bij Geldermalsen te openen is uiteindelijk niet van de grond gekomen, maar bij Lelystad is Bataviastad wel tot stand gekomen.

Met betrekking tot bedrijventerreinen is de opdracht, gegeven de intensivering van activiteiten, om 21.000 hectare veelal binnenstedelijke bedrijventerreinen te herstructureren. Hierbij doen zich echter veelal problemen voor op het terrein van bodemverontreiniging, slechte bereikbaarheid, de noodzaak om de nog aanwezige bedrijvigheid uit te kopen en allerlei sociale veiligheidsaspecten. Met name bodemverontreiniging kan een groot struikelblok zijn bij de herstructurering. Veelal zijn de oorspronkelijke vervuilende bedrijven reeds lang vertrokken en bestaan ze in het geheel niet meer. Denk aan de oude gasfabrieken die vroeger voor de stadsverwarming zorgden. De kosten van de bodemsanering zijn dan veelal niet meer te verhalen op de oude vervuilers en dit stuwt de kostprijs die de gesaneerde grond moet opbrengen op tot boven het niveau dat bedrijven bereid zijn voor die grond te betalen als vestigingslocatie. Voor het bekostigen van de saneringen is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) een belangrijke geldbron. Dit nationale budget is sinds 2000 beschikbaar en komt voort uit de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) die er op gericht is de leefkwaliteit in steden te verbeteren.

In de Nota Ruimte wordt de additionele behoefte – dus bovenop de 21.000 hectare aan te herstructureren terrein – aan bedrijventerreinen geschat op 23.000 hectare voor de periode tot 2020. Voor nieuwe kantorenterreinen zet de Rijksoverheid daarvoor in op de zogenoemde topprojecten binnen de economische kerngebieden. Denk bijvoorbeeld aan de Zuidas, die moet uitgroeien tot een internationale kantorenlocatie die de concurrentie aan moet kunnen met andere locaties in het Europese topsegment voor kantoren. Aan de andere kant benadrukt de overheid het belang van de ontwikkeling van de Hoekse Waard (300 hectare) en de Moerdijkse Hoek (600 hectare), beide nabij Rotterdam, voor de ontwikkeling van bovenregionale duurzame industrieterreinen. Al snel bleek de behoefte aan nieuwe bedrijventerreinen niet zo groot als in de Nota Ruimte werd voorspeld. In 2007 werd in een intentieovereenkomst tussen het Rijk, Provincie Noord-Brabant en gemeente Moerdijk vastgelegd het bestaande bedrijventerrein Moerdijkse Hoek van 250 hectare te intensiveren en een nieuwe Logistiek Park van 150 hectare te ontwikkelen (Ministerie EZ et al., 2007). In 2008 is door het

Rijk de Hoekse Waard terug gedraaid tot een regionaal bedrijventerrein van 60 hectare (Gemeente Binnenmaas, 2008).

## 5.8 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) wordt gesteld dat in de meeste gebieden de behoefte aan kantoren en bedrijfslocaties zal afnemen. Veroudering en leegstand van panden en terreinen zal daarmee een steeds zichtbaarder probleem worden. Deze verloedering zal moeten worden bestreden met herstructurering en transformatie (functieveranderingen). Het initiatief hiervoor legt het Rijk bij de provincies en gemeenten in samenspel met de markt.

Door de steeds grotere verwevenheid van de Nederlandse economie in de wereldeconomie zal Nederland zich steeds meer moeten gaan specialiseren in sectoren waarmee we kunnen concurreren. Daartoe onderkent het Rijk negen topsectoren waarop het beleid inzet: logistiek, water, *high tech* systemen & materialen, *life sciences & health*, *agro & food*, tuinbouw & uitgangsmaterialen, chemie, energie, en creatieve industrie. Deze sectoren zijn geconcentreerd in de stedelijke regio's, mainports (Rotterdamse haven en Schiphol), *brainport* (Zuidoost-Nederland), *greenports* (Venlo, Westland-Oostland, Aalsmeer, Noord-Holland Noord, Boskoop en Bollenstreek), Energyport Groningen, de Valleys (*food valley* Wageningen, *health valley* Nijmegen, *maintenance valley* West- en Midden Brabant) Utrecht Science Park en nanotechnologie in Delft en Twente. Deze stedelijke regio's beschouwt het Rijk van nationale betekenis en hier neemt het Rijk samen met de decentrale overheden verantwoordelijkheid voor. Voor het aantrekken van hoofdkantoren van internationaal opererende bedrijven richt het Rijk zich op de Zuidas als zakendistrict en Den Haag voor internationale organisaties.

Opvallend is dat het Rijk nu volledig inspeelt op de recente ontwikkelingen in de Eemshaven en (duurzame) energievoorziening en energiezekerheid als een kernpunt van haar beleid bombardeert. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) wordt zelfs ruimte gemaakt voor een mogelijk nieuwe kerncentrale op de locaties Borssele, Eemshaven en Maasvlakte 1. Het Rijksbeleid richt zich wat betreft duurzame energie alleen op grootschalige windenergie op land en zee. Kleinschalige windenergie, zonne-energie en biomassa is primair een taak van provincies en gemeenten.

Door de toenemende welvaart en werkgelegenheid en de stijging van met name het aantal eenpersoonshuishoudens zal de mobiliteit naar verwachting wel blijven stijgen tot 2040, ook in regio's waar de bevolkingsomvang terug loopt. Het Rijk zet echter met name in op het oplossen van bereikbaarheidsknelpunten voor de *main-*, *brain-*, en *greenports* (inclusief achterlandverbindingen). Het gaat daarbij ook om schakels tussen de verschillende vormen van transport en vervoer, zoals transferia en multimodale overslagpunten. Verder wil het Rijk gaan inzetten op buisleidingstraten voor het vervoer van (gevaarlijke) stoffen zoals aardgas en aardolie(producten). Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor een robuust en samenhangend regionaal mobiliteitssysteem waarin langzaam en recreatief verkeer een volwaardige plaats hebben.

Het Rijk wil niet alleen "slim investeren" in infrastructuur, door over de modaliteiten heen te kijken naar de gebruiker en naar het ruimtelijk-economisch functioneren van de regio's en Nederland als geheel, maar ook de bestaande capaciteit beter benutten door technische innovaties en door de vraag op piekmomenten te verminderen. Verder denkt het Rijk mobiliteitswinst te kunnen boeken door beter beheer en onderhoud.

## 6. Landelijk gebied

Het beleid in de naoorlogse periode van wederopbouw kenmerkte zich door een sterk geloof in de maakbaarheid van de fysieke ruimte. Er was een allesoverheersende drang het land te voorzien van een nieuwe economische basis door de opbouw van een moderne industrie en een sterke productiviteitsverhoging van de landbouw, gericht op het veroveren van een vooraanstaande exportpositie (Min. VROM, 2001a). Het landelijk gebied had hierbij een belangrijke taak te vervullen; buiten de agrarische productie moest het ook de industrie in de grotere plattelandskernen faciliteren. Opvallend is dan ook dat in de eerste nota's de aandacht sterk gericht is op de Randstad, waar met name de woningmarkt de aandacht kreeg, en het landelijk gebied een ondergeschoven kindje bleef.

### 6.1 De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958)

In de nota De Ontwikkeling van het Westen des Lands (1958) - die, zoals de naam al aangeeft, alleen op de Randstad gericht was - werd gevreesd dat de sterke concentratie van bevolking en werkgelegenheid in het Westen zou leiden tot een verdringing van de agrarische functie in dat gebied. Er werd gevreesd dat tot 1980 30.000 à 40.000 hectare voor niet-agrarische doeleinden zou worden opgeëist. Dit was circa 7% van de toen aanwezige cultuurgrond in het Westen. Er werd met name een lans gebroken voor het behoud van gespecialiseerde teelten waar Nederland een sterke centrumfunctie in had: tuinbouw en dan in het bijzonder glastuinbouw en de bollenteelt. Men riep op voor het in stand houden van het Westland, de Kring (Pijnacker-Berkel-Bergschenhoek-Bleiswijk), de bollenstreek en de tuinbouwgebieden van Aalsmeer en Boskoop.

### 6.2 Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1960)

In de Eerste nota (1960) werd als gevolg van de trek vanuit de landelijke gebieden naar het Westen gevreesd voor een verslechtering van de leefomstandigheden in de perifeer gelegen landelijke gebieden. Het draagvlak van allerlei basisvoorzieningen zoals scholing en zorg dreigde ondermijnd te worden door de trek naar het Westen en de emigratie naar de VS, Canada, Australië, etc. De Eerste nota wilde daarom de economie van met name Noord- en Oost-Nederland dusdanig stimuleren dat een half miljoen inwoners kon worden vastgehouden die anders zouden vertrekken. Men dacht dit te kunnen bereiken door een betere landelijke spreiding van werkgebieden met name in de industriële sector met in achtneming van een doelmatige regionale concentratie. Men dacht hierbij aan een versnelde industrialisatie in de grotere kernen van de plattelandsgebieden zelf. In 1959 en 1960 werd in totaal 39 miljoen gulden (€ 17,7 mln.) beschikbaar gesteld aan investeringspremies voor industriële vestigingen in perifere gebieden en de effecten daarvan waren al snel zichtbaar. Bovendien werd voor de periode 1960-1964 130 miljoen gulden (€ 59 mln.) gereserveerd voor versnelde aanleg van rijkswegen in probleemgebieden in het belang van industriële ontwikkeling. Zuid-Nederland kende overigens volgens de nota een dusdanig industriële ontwikkeling dat geen stimulerende maatregelen voor deze regio nodig geacht werden.

Ter stimulering van de landbouw zette het Rijk in op een voortgaande ontwikkeling van een modern ingericht platteland, waar een rationele agrarische productie mogelijk zou moeten zijn. Om te kunnen voldoen aan deze ontwikkelingen op het terrein van schaalvergroting en mechanisatie binnen de landbouw werd zwaar ingezet op ruilverkavelingen die uitgroeiden tot streekontwikkelingsprojecten.

Verder werd in de Eerste nota sterk ingezet op de recreatieve mogelijkheden die het landelijk gebied bood. Hierbij wordt niet alleen aandacht besteed aan de dagrecreatie die bijvoorbeeld zou dienen

plaats te vinden in de bufferzones tussen de grote steden in het Westen. Nee, men werd voor het eerst geconfronteerd met de opkomst van het massatoerisme uit binnen- en buitenland. Verbaasd werd geconstateerd dat “grote groepen met ruime financiële draagkracht eveneens kiezen voor deze vormen van logiesaccommodatie” (Min. V&B, 1960, p.91). Onder deze vormen van logiesaccommodatie wordt verstaan: kampeerboerderijen, zomerhuisjesbedrijven, tentenkampen, etc. Dagrecreatie en vakantie kon niet langer gescheiden worden als gevolg van de toegenomen mobiliteit van de bevolking en er moest rekening worden gehouden waar men dergelijke recreatieve voorzieningen gewenst achtte. Het betekende immers werkgelegenheidscreatie in het landelijk gebied, maar liet zich tegelijkertijd moeilijk combineren met industrialisatie. De kuststrook, de Veluwe, Kempen en grote delen van Drenthe en Zuid-Limburg werden aangemerkt als potentieel aantrekkelijke toeristische bestemmingen. Het betrof in de regel streken met gemengd agrarisch bedrijf op diluviale gronden, vaak landschappelijk verrijkt door landgoederen en buitens. Opgepast moest worden dat dit landschap niet aangetast werd door aanleg van grote verkeerswegen en grootschalige herinrichting door middel van ruilverkaveling.

### **6.3 Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland (1966)**

In de Tweede nota werd als doel gesteld dat ruim 2 miljoen inwoners in de perifere regio's moesten worden vastgehouden om te zorgdragen voor een evenwichtige ontwikkeling van het Westen ten opzichte van de andere landsdelen. Het vasthouden van 2 miljoen inwoners zou een flinke rem zetten op de migratie naar de Randstad. Desalniettemin groeiden met name de plattelandskernen in het Westen en had dit al zichtbaar invloed op de openheid en leegte die het buitengebied daar altijd gekenmerkt hadden. Het landelijk gebied buiten het Westen werd sterk gemoderniseerd door het ruilverkavelingsprogramma dat in deze periode goed op stoom kwam.

### **6.4 Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973-1977)**

De Derde nota bevatte met de Nota Landelijke Gebieden (1977) voor het eerst beleid specifiek gericht op het landelijk gebied. Het besef groeide dat onder invloed van de grote ruilverkavelingen niet alleen het landschap grondig veranderde, maar dat er door de schaalvergroting in de landbouw ook een onomkeerbaar proces van vernietiging van planten- en diersoorten aan de gang was.

### **6.5 Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988-1997)**

Voor het landelijk gebied werd in de Vierde nota een restrictief beleid gevoerd en vormde daarmee een contramal van het verstedelijkingsbeleid. Doel was het landelijk gebied te vrijwaren van verstedelijking en de kwaliteit van het landelijk gebied te verhogen. In de Vierde nota werden bufferzones en restrictief-beleidsgebieden aangewezen waar verstedelijking in beginsel niet mocht plaatsvinden. Echter in de praktijk wilden gemeenten in deze gebieden ook kunnen voorzien in de opvang van de lokale woningbehoefte en het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid. Zij konden, mede vanwege de financiële belangen, het zich niet veroorloven af te zien van verstedelijking. In de periode 1989-1996 nam het stedelijk ruimtegebruik in de restrictieve gebieden met 11,5% bijna even sterk toe als in het landelijk gebied in het geheel (12%). Ook in de bufferzones nam in deze periode de verstedelijking toe met 9% (Min. VROM, 2001a). Het aantal woonadressen buiten bestaand bebouwd gebied in restrictieve gebieden is in de periode 1990-1999 met 29% gegroeid, terwijl voor het gehele landelijke gebied dit op 51% lag.

De toenemende achteruitgang van de kwaliteit van het landelijk gebied vroeg nieuw beleid. Het Rijk constateerde dat de intensieve landbouw een onaanvaardbare belasting voor het milieu werd. Er

deden zich problemen voor van verdroging, vermessing en verzuring, verlies aan verscheidenheid, en aantasting van natuur en landschap. De landbouw beleefde een periode van intensivering en schaalvergroting, industrialisering, economische verbreding en in geringe mate ook wel extensivering. De groei had geleid tot milieuschade en een verdere groei zou de milieudruk doen oplopen. Toch werd er in de Vierde nota nog - te - weinig aandacht aan de milieuproblemen besteed. Dat werd pas in de VINEX (1992) echt uitgewerkt.

De verschillende functies in het landelijk gebied zaten elkaar steeds meer in de weg. Om ruimte te creëren voor bestaande processen in de landbouw, natuurontwikkeling, economische verbreding en recreatieve ontwikkeling met behoud van ruimtelijke kwaliteit, werd het koersenbeleid ingevoerd. Beslissingen over de ruimtelijke inrichting moesten passen in de lange-termijn koersontwikkeling die voor het gebied was uitgezet. Het beleid kende vier koersen, waarbij in elk uitdrukkelijk aandacht gevraagd werd voor de waterhuishouding en het waterbeheer. Bij de gele koers lag het accent op de agrarische productiefunctie; bij de groene koers stond de natuurontwikkeling centraal; bij de blauwe koers werd gestreefd naar economische integratie van functies; en bij de bruine koers lag het accent op de grondgebonden landbouw in een mozaïek van functies. Het koersenbeleid kende echter geen goede koppeling met het sectorinstrumentarium en de financiële instrumenten uit het Structuurschema Groene Ruimte (SGR, Min. LNV en Min. VROM, 1995) en komt daarom slecht van de grond. Om investeringen in de landbouw te sturen was het beleid veel te passief vormgegeven, er was bijvoorbeeld geen uitvoeringsorganisatie, waardoor de druk op natuur en milieu bleef bestaan.

Wel werd er succes behaald bij de totstandkoming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het totale areaal natuurlijk terrein neemt als gevolg van reservaatvorming, natuurontwikkeling en bosaanleg sinds lange tijd weer toe van 450.000 hectare in 1985 tot 461.000 hectare in 1996 (Min. VROM, 2001a).

## **6.6 Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (2002)**

In de Vijfde nota geeft het Rijk aan de identiteit en diversiteit van het Nederlandse landschap te willen beschermen tegen vervlakking, versnippering, uniformering en verrommeling. Dat lukt niet door ontwikkelingen uit te sluiten, maar bij veranderingen moeten bestaande waarden worden gerespecteerd. De cultuurhistorische identiteit blijft zo herkenbaar en nieuwe waarden kunnen worden toegevoegd om de vitaliteit van het landelijk gebied te borgen. Gebouwen, zoals agrarische bedrijfsbebouwing, in het buitengebied die hun functie verliezen dienen een nieuwe functie, bijvoorbeeld wonen, werken of sport, te krijgen. Deze “ruimte-voor-ruimte” benadering kan de economische basis van het buitengebied verbreden, waarbij wordt voorkomen dat karakteristieke bebouwing verloren gaat. Benutten van bestaande bebouwing gaat voor vervangende nieuwbouw. Uitbreiding van het bebouwde ruimtebeslag is niet toegestaan.

Het beleid voor het landelijk gebied valt uiteen in beleid voor balansgebieden, waar een ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie nagestreefd wordt, en beleid voor groene contourgebieden, waar de nadruk ligt op bescherming en versterking van de aanwezige waarden. Gebieden die op basis van bijzondere cultuurhistorische en/of landschappelijke waarden specifieke aandacht behoeven, dienen te worden aangewezen als nationale of provinciale landschappen.

Wat betreft de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) streeft het Rijk naar een combinatie van waterberging en natte natuur. Intensieve landbouw moet zoveel mogelijk in dergelijke gebieden



worden geweerd en uitbreiding van steden en dorpen is in deze gebieden niet toegestaan. Over de begrenzing en realisatie wil het Rijk afspraken maken met de provincies en andere betrokkenen, zoals beheerders van landgoederen. Een duidelijk voorbeeld van een terugtrekkende Rijksoverheid dus.

De landbouw is in het landelijk gebied niet langer de dominante economische activiteit die zij ooit was. De landbouw blijft van betekenis, ook als beheerder, maar voor de vitaliteit en aantrekkelijkheid van het landelijk gebied is een geslaagde aanpassing van de landbouw noodzakelijk. Door de toenemende concurrentie op de wereldmarkt komt de landbouw in een steeds moeilijker positie. Er worden in de Vijfde nota twee ontwikkelingsrichtingen gezien die parallel doorlopen kunnen worden. Ofwel een verdergaande rationalisering en modernisering - bijna industrialisering - van de landbouw. Ofwel een verbreding van het bedrijf met recreatie en natuurbeheer waarbij overgestapt wordt op een meer ecologische bedrijfsvoering. Dit laatste wordt gezien als een nieuwe ontwikkelingsrichting met potentie.

De grootschalige - industriële – grondgebonden landbouw heeft economisch perspectief in de grootschalige open kleigebieden van Noord- en Zuidwest Nederland en Flevoland. In kleinschalige en meer kwetsbare gebieden direct rond de steden wil het Rijk zien dat functiecombinaties tot stand komen met agrarisch natuurbeheer, landschapsonderhoud, recreatie, toerisme en beheer van bijzondere waarden. Met betrekking tot de intensieve veehouderij in Oost- en Zuid-Nederland wil het Rijk dat de provincies gaan herstructureren in landbouwon ontwikkelingsgebieden (intensieve veehouderij toegestaan), verwevingsgebieden (intensieve veehouderij beperkt toegestaan) en extensiveringgebieden (terugdringen intensieve veehouderij). Niet-grondgebonden landbouw moet gesaneerd worden en agrarische bedrijfsterreinen moeten tot ontwikkeling gebracht worden. Ook concentratiegebieden van bollenteelt en glastuinbouw moeten geherstructureerd worden om de landschappelijke kwaliteit te verbeteren. Om tegemoet te komen aan de extra ruimtebehoefte wijst het Rijk 10 nieuwe locaties aan voor glastuinbouw.

In de Vijfde nota is een inschatting gemaakt van de ruimtebehoefte tot 2030. In de paragrafen over woningmarkt (4.6) en werken en infrastructuur (5.6) zijn de ruimteclaims van wonen, werken en infrastructuur al aan bod gekomen. Met betrekking tot het landelijk gebied zijn er ruimtelijke claims voor recreatie (144.000 hectare), natuur en landschap (333.000 hectare) en water (490.000 hectare). Bij water wordt met name ruimte gereserveerd voor waterberging (375.000 hectare) als gevolg van bodemdaling, zeespiegelrijzing en grotere neerslagpieken. De landbouwsector is de enige sector waarvoor een afnemende ruimte vraag voorzien wordt. Afhankelijk van het gekozen scenario wordt voorzien dat in de periode tot 2030 170.000 tot 475.000 hectare vrij valt. Niet alleen is dit te weinig om te voorzien in de ruimte vraag van de overige ruimte claimende functies (dus een kwantitatief tekort) er zal zeker sprake zijn dat de vrijkomende grond niet op de juiste plek en van de gevraagde fysieke kwaliteit is. Het kwalitatieve tekort zal dus veel groter zijn. Toch zullen al deze ruimteclaims hun beslag hoofdzakelijk in het landelijk gebied dienen te krijgen. Te komen tot een rechtvaardige toekenning van ruimte is de essentie van de Vijfde nota. De nota heeft niet voor niets de ondertitel “Ruimte maken, ruimte delen”. De uitdaging van het beleid is, om de kwantitatieve vraag naar ruimte te combineren met kwaliteitswinst. Het gaat erom, zuinig en efficiënt met ruimte om te gaan, door die intensief te gebruiken, functies te combineren en waar nodig het bestaande gebruik te transformeren. Het intensiveren van ruimtegebruik zal met name in het stedelijk gebied plaatsvinden. In het landelijk gebied worden meer mogelijkheden gezien in het combineren van functies, bijvoorbeeld

waterberging, natuur en recreatie laten zich vaak goed combineren, en transformeren bijvoorbeeld door functieveranderingen in de landbouwsector.

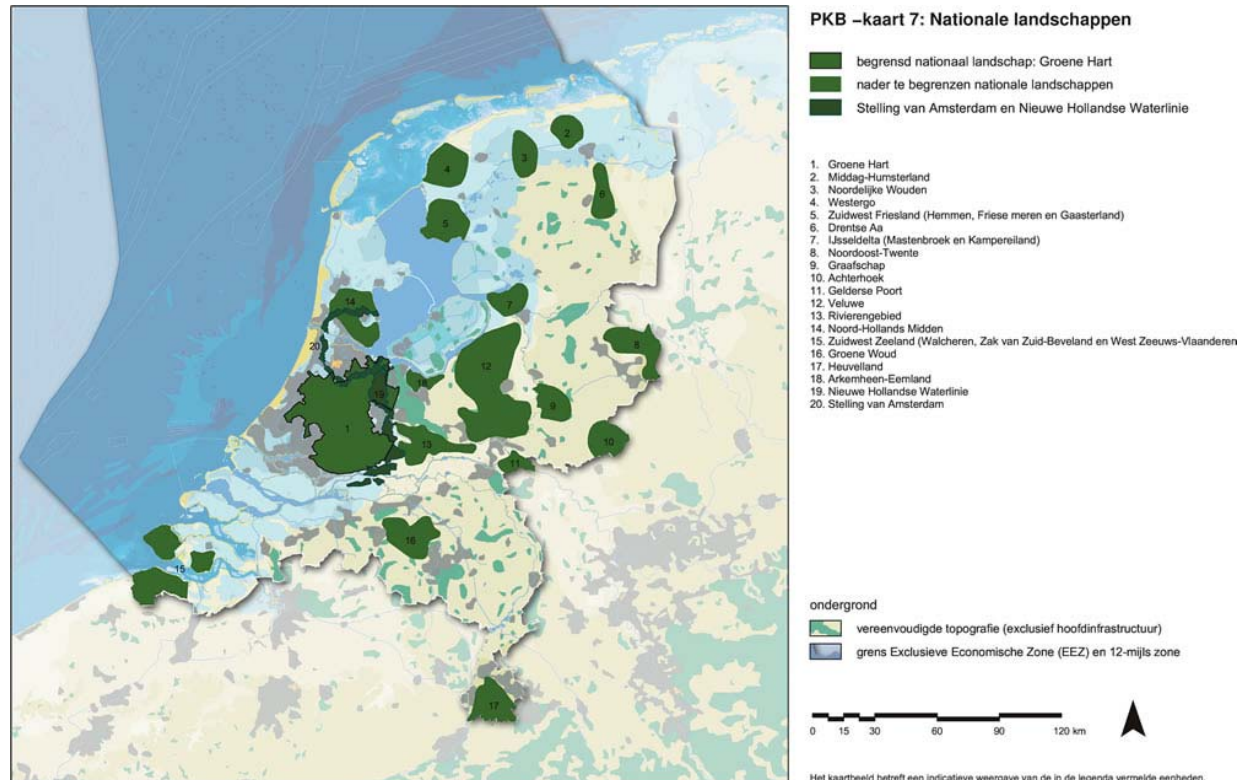
## 6.7 Nota Ruimte (2004)

Naast krachtige steden, richt de Nota Ruimte zich op een vitaal platteland. De nota signaleert dat het aantal agrarische bedrijven afneemt en de productieondersteuning vanuit onder meer Brussel vermindert. Dat resulteert in vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen en verdergaande schaalvergroting in de blijvende bedrijven. Deze bedrijven worden verwacht robuust te zijn, maar de leefbaarheid en vitaliteit van verschillende rurale gebieden zou kunnen verslechteren. In combinatie met de effecten van klimaatsverandering en de daling van de bodem wordt daarom grote invloed op het ruimtegebruik, water- en bodembeheer en de ecologische en landschappelijke ontwikkeling in grote delen van Nederland verwacht. De nota wil daarom de ruimtelijke voorwaarden voor een vitaal platteland creëren: “het gaat er daarbij om de middelen en de inzet enerzijds te richten op een vernieuwd sociaaleconomisch draagvlak met behoud van de sociaal-culturele identiteit en anderzijds gericht bij te dragen aan kwaliteitsborging en -verbetering van de groene ruimte (water, natuur, toerisme, recreatie en landschapsontwikkeling)”. Deze maatregelen worden uitgewerkt in de Agenda Vitaal Platteland (AVP) en de bijbehorende investeringen worden opgenomen in het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland. Om het economisch draagvlak en de vitaliteit van de meer landelijke te vergroten, worden bijvoorbeeld de mogelijkheden voor zowel hergebruik, als (vervangende) nieuwbouw in het buitengebied verruimd, als deze gekoppeld kunnen worden aan de ontwikkeling van de landschappelijke kwaliteit en realisatie van bijvoorbeeld nieuwe natuurgebieden of extra capaciteit voor waterberging. Deze verruiming van de mogelijkheden tot bouwen in het buitengebied past in de overstap van restrictieve toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie die in deze nota gemaakt wordt.

De nota constateert nog wel dat op verschillende plaatsen in Nederland verrommeling en versnippering van het landschap zichtbaar is door bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur, verstedelijking en intensivering van de landbouw. Daarmee wordt druk gelegd op de kwaliteit van natuur, landschap en cultuurhistorie en kunnen internationaal unieke en typische Nederlandse waarden verdwijnen. De nota wil daarom de benodigde ruimtelijke randvoorwaarden bieden voor borging en ontwikkeling van deze waarden. Een belangrijk nieuw concept daarin zijn de nationale landschappen die in deze nota geïntroduceerd worden als “gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten”. De landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten van deze landschappen moeten behouden blijven en waar mogelijk worden versterkt. Behoud door ontwikkeling is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Gesteld wordt dat de toeristisch-recreatieve betekenis van landschappen moet toenemen om deze te helpen behouden. Ruimtelijke ontwikkelingen zijn nadrukkelijk mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of worden versterkt (het “ja, mits”-regime). Zo mogen voor ten hoogste de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo nul) woningen gerealiseerd worden in deze gebieden. Ook moeten de landschappen ruimte bieden voor de aanwezige regionale en lokale bedrijvigheid. De nota schetst de globale begrenzing van de nationale landschappen en stelt de provincies verantwoordelijk voor de uitwerking van beleid hiervoor. Dit betreft onder meer de gedetailleerde begrenzing van de nationale landschappen in de provinciale streekplannen en de uitwerking van hun kernkwaliteiten als basis voor de ontwikkelingsmogelijkheden. Op basis hiervan maken provincies afspraken met gemeenten over de

omvang en locaties voor woningbouw en bedrijventerreinen. Het rijk geeft aan middels cofinanciering een bijdrage te leveren aan investeringen en beheerskosten voor de nationale landschappen.

In deze nota neemt de rijksoverheid dus nog steeds initiatief op het gebied van landschapsbescherming, maar wordt ruimte geboden voor ruimtelijke ontwikkelingen en meer verantwoordelijkheid gegeven aan lagere overheden. Deze koerswijziging werd destijds kritisch ontvangen door de politieke oppositie en natuur- en milieuorganisaties (Ten Hoove, 2004).



*Figuur 6.1 De twintig nationale landschappen zoals die in de Nota Ruimte zijn voorgesteld.  
Bron: Nota ruimte (2004).*

## 6.8 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012)

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) wil het Rijk de ruimtelijke ordening zo dicht mogelijk brengen bij degene die het aangaat (burgers en bedrijven) en laat het meer over aan provincies en gemeenten. De verantwoordelijkheid voor de afstemming tussen verstedelijking en groene ruimte op regionale schaal laat het Rijk over aan de provincies. Daartoe schaft het Rijk het landschapsbeleid af en beperkt het Rijk zijn invloed in het natuurdomein. Het Rijk blijft verantwoordelijk voor het cultureel en natuurlijk UNESCO-werelderfgoed (de Waddenzee, de Stelling van Amsterdam, de Beemster, de Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Limes), kenmerkende stads- en dorpsgezichten (ruim 400), rijksmonumenten (50.000) en cultuurhistorische waarden in of op de zeebodem. De verantwoordelijkheid voor de 20 Nationale landschappen gaat echter over naar de provincies. Met betrekking tot de herijkte nationale Ecologische Hoofdstructuur (EHS) heeft het Rijk wel voor een zeer gecompliceerde constructie gekozen. Nederland heeft zich weliswaar gecommitteerd aan afspraken over soorten (flora en fauna) en leefgebieden van soorten (habitats) via het Biodiversiteitsverdrag en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000), maar - binnen de door het Rijk gestelde kaders - zijn het de provincies die de EHS begrenzen, beschermen en

onderhouden. Het Rijk blijft echter verantwoordelijk voor, en is door de EU aanspreekbaar op, het nakomen van de aangelegane verplichtingen. De EHS – primair bedoeld om de achteruitgang in biodiversiteit te keren – krijgt aanvullende taken toebedeeld. Bij de realisatie van de EHS zal aandacht moeten worden besteed aan toegankelijkheid, recreatieve waarde, en de cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Bovendien moet waterberging meegenomen worden om de doelen van de Kaderrichtlijn Water na te kunnen komen. De natuur wordt alleen beschermd met een ‘nee, tenzij’ regime. Met andere woorden: binnen de EHS zijn nieuwe projecten die de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS schaden niet toegestaan, tenzij er sprake is van een groot openbaar belang en reële alternatieven ontbreken. De Natura 2000 gebieden (met natuurwaarden van Europees belang) en de twintig Nationale Parken maken deel uit van de EHS en vallen dus ook niet langer onder rijksverantwoordelijkheid, maar onder de verantwoordelijkheid van de provincies. De Noordzee en de grote wateren (Waddenzee, Eems, Dollard, IJsselmeer, randmeren, grote rivieren en Deltawateren) behoren weliswaar ook tot de EHS, maar zij blijven vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk.

Grote delen van het landelijk gebied met name aan de landsgrenzen zullen te maken krijgen met bevolkingskrimp, hetgeen druk zet op de voorzieningen, maar ook op de woning- en arbeidsmarkt. Dit zal onder andere prijsdalingen, leegstand en mogelijk verpaupering tot gevolg hebben, maar biedt ook kansen voor natuur- en landschapsontwikkeling, kwaliteitsverbetering van de leefomgeving en binnenstedelijke vernieuwing. Andere gebieden die in de toekomst met krimp te maken zullen krijgen, zullen zich hier goed op moeten voorbereiden (anticipeergebieden).

## 7. Slotwoord

De inrichting van de ruimte is het gevolg van een complex en dynamisch proces waarin de natuurlijke ondergrond, economische processen en regulering door de overheid een belangrijke rol spelen. Deze syllabus legt de nadruk op de rol die de nationale overheid in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog heeft gespeeld bij de ruimtelijke inrichting van het land. In weinig andere landen heeft de rijksoverheid zo'n belangrijke sturende rol gespeeld bij het inrichten van de ruimte. De rol die andere overheden (EU, provincies, gemeenten, waterschappen), bedrijven en maatschappelijke partijen (b.v. natuurorganisaties) spelen bij de ruimtelijke inrichting is in deze syllabus echter wel onderbelicht gebleven.

De beknopte beschrijving van de uitgangspunten van de nota's en hun beleidsvoornemens op het gebied van wonen, werken en landelijk gebied maakt duidelijk dat het ruimtelijk beleid in de afgelopen decennia van karakter veranderd is. De rol van rijksoverheid is teruggedrongen en de planologische situatie in Nederland is daarmee meer gaan lijken op die in andere westerse landen. Ruimtelijke ordening is dus geen vast gegeven, maar een dynamische factor die meebeweegt met grotere maatschappelijke ontwikkelingen. Het is overigens nog niet heel duidelijk welke gevolgen het toenemend belang van andere overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties heeft gehad voor de inrichting van Nederland. Hier ligt dus nog een mooie onderzoekstaak voor de academische wereld.

Welke rol ruimtelijke ordening in de toekomst zal spelen zal afhangen van de mate waarin de overheid inspeelt op veranderingen in de maatschappij. Belangrijke – en soms tegenstrijdige - ontwikkelingen daarin zijn onder meer globalisering, immigratie, toenemende nadruk op nationale identiteit, regionale groei en krimp van de bevolking, meer aandacht voor duurzaamheid en steeds mondiger burgers. Daarnaast zijn er belangrijke veranderingen in het natuurlijk systeem zoals klimaatverandering en bodemdaling die gevolgen zullen hebben voor de manier waarop we de ruimte in ons land kunnen gebruiken. Er zal ruimte gevonden moeten worden voor de energietransitie, waterberging, (duurzame) voedselproductie enzovoorts. Terwijl we ook nog steeds ruimte nodig hebben voor wonen, werken, recreatie en natuur.

Eind 2018 komt het Ministerie van Infrastructuur en Milieu naar verwachting met de aanzet tot een Nationale Omgevingsvisie (NOVI) die de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte uit 2012 moet gaan vervangen. Daarin zal de overheid opnieuw haar rol beschrijven ten aanzien van de ruimtelijke opgaven waar Nederland voor staat. Voor jullie als aarde en economen is dat een mooie gelegenheid om kritisch te volgen of er voldoende aandacht besteed wordt aan de kansen en bedreigingen die de natuurlijke processen bieden voor de economische activiteiten van de mens.

## Referenties

- AVM & Ligtervoet en Louwerse (2000), *Een goede locatie voor activiteiten. Fact finding en aanbevelingen ten behoeve van nieuw locatiebeleid*. Ministerie van Verkeer & Waterstaat, Den Haag.
- Baumol, W.J. & W.E. Oates (1975), *The theory of environmental policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Brand, A.D. (2012), *De wortels van de Randstad Overheidsinvloed en stedelijke hiërarchie in het westen van Nederland tussen de 13de en 20ste eeuw*, proefschrift TU Delft.
- CBS (2014), Statline: Historie bodemgebruik vanaf 1970-2000, [www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl), geraadpleegd op 18 oktober 2014.
- CBS (2016a), Statline: Bevolking en bevolkingsontwikkeling per maand, kwartaal en jaar, [www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl), geraadpleegd op 14 april 2016
- CBS (2016b), Statline: Voorraad woningen en niet-woningen, mutaties, [www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl), geraadpleegd op 14 april 2016
- Christaller, W. (1933), *Die Zentral Orte in Süddeutschland*. Vertaald door: Baskin, C.W. (1966), *Central Places in Southern Germany*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Debrezion, G., E. Pels & P. Rietveld (2006), The impact of rail transport on real estate prices: An empirical analysis of the Dutch housing market, *TI Discussion Papers 06-031/3*, Tinbergen Institute, Amsterdam.
- Derksen, W. (2013), Groeikernen: bijzondere stedenbouw, weinig doorleefd. <http://www.wimderksen.com/2013/09/10/groeikernen-bijzondere-stedenbouw-weinig-doorleefd/> geraadpleegd op 18 september 2018.
- Diederiks, J.F.H.A., R. Kuiper, H. Tijbosch & A. Bräuer (2009) *Streekplannen in beeld. Landelijk overzicht van provinciale streek- en omgevingsplannen*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- DiPasquale, D. & W.C. Wheaton, *Urban Economics and Real Estate Markets*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
- Eng, P. van der (1987), *De Marshall-hulp, Een perspectief voor Nederland*, De Haan, Houten
- Faludi, A. & A.J. van der Valk (1990), *De groeikernen als hoekstenen van de Nederlandse planningdoctrine*, Van Gorcum, Assen/Maastricht.
- Feddes, F. (2012), *1000 jaar Amsterdam: Ruimtelijke geschiedenis van een wonderbaarlijke stad*. THOTH, Bussum
- Gemeente Amsterdam (2007), *Bestemmingsplan de Nieuwe Bijlmer: Toelichting*, Gemeente Amsterdam, Amsterdam
- Gemeente Binnenmaas (2008), *Bestemmingsplan Regionaal Bedrijventerrein Hoekse Waard*, Gemeente Binnenmaas, Binnenmaas
- Gemeente Utrecht (2003), *Masterplan Stationsgebied Utrecht: Samenvatting*, Gemeente Utrecht, Utrecht.
- Glaere, E.L., H. Kallal, J. Schinkman & A. Shleifer (1992), Growth in cities, *Journal of Political Economy*, Vol. 100, pp. 1126-1152.
- Harvey, J. & E. Jowsey (2004), *Urban Land Economics*, Palgrave Macmillan, New York
- Hupkes, G. (1977), *Gasgeven of afremmen: toekomstscenario's voor ons vervoerssysteem*, Kluwer, Deventer

- Kreukels, A.J.M. (1985), Planning als een spiegel van de westerse samenleving: de frontlinie van de nieuwe grootstedelijke plannen in de Verenigde Staten in de jaren tachtig. *Beleid en Maatschappij*, Vol. 12, pp. 306-313.
- Lambooy, J.G. (1974), De stedelijke ontwikkeling in de Derde Nota Ruimtelijke Ordening. *Beleid en maatschappij* vol. 7, pp. 211-215.
- Luttik, J. (2000), The values of trees and space as reflected by house prices in the Netherlands, *Landscape and Urban Planning*, 48, 161-167.
- Maas, T. (ed) (2012), *35 iconen van ruimtelijke ordening in Nederland/ 35 icons of Dutch spatial planning*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag.
- Ministerie van Economische Zaken, Ministerie van Ruimte en Milieu, Provincie Noord Brabant, Gemeente Moerdijk (2007), *Intentieovereenkomst gebiedsontwikkeling Moerdijk*, Ministerie van Economische Zaken, Utrecht
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012) *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1995), *Structuurschema Groene Ruimte*, Min. van LNV, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (2002), *Tweede Structuurschema Groene Ruimte*, Ministerie van LNV, Den Haag.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2002), *Nationaal Verkeers- en Vervoers- Plan*, Ministerie van V&W, Den Haag
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004) *Nota Mobiliteit*, Ministerie van V&W en VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (1960), *Nota inzake de Ruimtelijke Ordening in Nederland*, Ministerie van V&B, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1966), *Tweede Nota inzake de Ruimtelijke Ordening*, Ministerie van VRO, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1973), *Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening – Deel 1, Oriënteringsnota*, Ministerie van VRO, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1977a), *Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening – Deel 2, Verstedelijkingsnota*, Ministerie van VRO, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (1977b), *Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening – Deel 3, Nota landelijke gebieden*, Ministerie van VRO, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1983), *Structuurschets Stedelijke Gebieden*, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1985), *Structuurschets Stedelijke Gebieden*, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1988), *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991), *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX-Nota)*, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999), *De ruimte van Nederland*, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001a), *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, PKB deel 1*, Ministerie van VROM, Den Haag.



- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001b), *Nationaal Milieubeleidsplan 4*, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002), *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, PKB deel 3*, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Economische Zaken (2004), *Nota Ruimte*, Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ, Den Haag.
- Reijndorp, A., L. Bijlsma, I. Nio & R. van der Wouden (2012), *Nieuwe steden in de Randstad. Verstedelijking en suburbaniteit*. Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Den Haag.
- Roosenboom, Th. (1999), *Publieke werken*, Querido's Uitgeverij BV, Amsterdam.
- Rijksdienst voor het Nationale Plan (1958), *De Ontwikkeling van het Westen des Lands*, Rijksdienst voor het Nationale Plan, Den Haag.
- Rijksplanologische Dienst en MuConsult BV (1998), *Monitor ABC-locaties. Basisrapportage*. Rijksplanologische Dienst, Den Haag.
- Spit, T. & P. Zoete (2009), *Ruimtelijke ordening in Nederland: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Ten Hoove, S. (2004), *Kritiek op Nota Ruimte*. de Volkskrant 28 april 2004.  
<https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kritiek-op-nota-ruimte~b3f4439d/>
- Tweede Kamer (1965), *Wet Ruimtelijke Ordening*, TK, Den Haag.
- Von Thünen, H. (1826), *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landschaft und Nationalökonomie*. Vertaald door: Wartenberg, C.M.(1966), *The Isolated State*, Pergamon Press, Oxford.
- Weber, A. (1909), *Über den Standort der Industrien*. Vertaald door: Friedrich, C.J. (1929), *Weber's Theory of the Location of Industries*, University of Chicago Press, Chicago.
- Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2000), *Verslag van het onderzoek. Notie van Ruimte: op weg naar de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening*, Werkgroep Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Den Haag